Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning

– förslag för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Slutbetänkande av Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:65

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéstöd, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1629-4 (tryck)
ISBN 978-91-525-1630-0 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att en särskild utredare ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet ska vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Samma dag beslutade regeringen att förordna utbildningsdirektören Lena Holmdahl som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 30 januari 2024 Amelie Andersson-Schöner, kansliråd vid Utbildningsdepartementet, Emma Dahlgren, rättssakkunnig vid Utbildningsdepartementet, Jonathan Grosin, departementssekreterare vid Finansdepartementet, Andreas Hermansson, kansliråd vid Finansdepartementet, och Tove Mejer, departementssekreterare vid Utbildningsdepartementet.

Från samma tidpunkt förordnades som experter i utredningen Johan Ernestam, utredare vid Sveriges Lärare, Linnea Holmström Svedin, utredare vid Statens skolinspektion, Per Ledin, konsult vid Friskolornas riksförbund (senare Almega Utbildning), Lena Linnerborg, utbildningspolitisk chef vid Sveriges Skolledare, Lina Persson, kvalitetssamordnare vid Specialpedagogiska skolmyndigheten, Jessica Svedlund, utredare vid Sveriges Kommuner och Regioner, Sanna Vent, undervisningsråd vid Statens skolverk, och Håkan Wiclander, ordförande vid Idéburna skolors riksförbund.

Från och med den 25 mars 2025 entledigades Tove Mejer som sakkunnig. Samtidigt förordnades Kristina Lundström, ämnesråd vid Utbildningsdepartementet, som sakkunnig i utredningen. Från och med den 9 september 2025 entledigades Johan Ernestam som

expert och Patrik Ribe, utredare vid Sveriges Lärare, förordnades som expert i utredningen. Från samma tidpunkt entledigades också Amelie Andersson-Schöner som sakkunnig och Christian Magnusson, kansliråd vid Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig i utredningen. Från och med den 7 oktober 2025 entledigades Jonathan Grosin som sakkunnig och departementssekreteraren Tamina Matti vid Finansdepartementet förordnades som sakkunnig i utredningen. Från och med den 17 februari 2026 entledigades Tamina Matti som sakkunnig och från samma tidpunkt förordnades Nela Lalouni, kansliråd vid Finansdepartementet, som sakkunnig i utredningen. Emma Dahlgren entledigades som sakkunnig från och med den 14 april 2026.

Stabschefen Ariane Andersson anställdes som huvudsekreterare från och med den 16 november 2023. Utredaren Anders Norrlid anställdes som utredningssekreterare på deltid från och med den 1 januari 2024 och på heltid från och med den 1 februari 2024. Biträdande beredningschefen Richard Bexelius anställdes som utredningssekreterare från och med den 8 januari 2024. Ekonomen Marcus Strinäs anställdes som utredningssekreterare från och med den 3 juni 2024. Anders Norrlid entledigades från sitt uppdrag den 30 juli 2024. Utredaren Anna Svenson anställdes som utredningssekreterare från och med den 2 september 2024. Marcus Strinäs entledigades från sitt uppdrag från och med den 21 september 2026. Anna Svenson entledigades från sitt uppdrag från och med den 13 oktober 2026.

Regeringen beslutade den 6 mars 2025 om tilläggsdirektiv till utredningen. Utredningstiden för del av uppdraget förlängdes och delbetänkandet redovisades den 12 juni 2025.

Den särskilda utredaren överlämnar här sitt slutbetänkande (SOU 2026:65) *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning – förslag för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan*. Uppdraget är därmed slutredovisat.

Stockholm i oktober 2026

Lena Holmdahl

Ariane Andersson
Richard Bexelius

Innehåll

Ordlista **13**

Sammanfattning **19**

Summary **31**

1 Författningsförslag **43**

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 43

1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) 51

2 Uppdrag och genomförande **55**

2.1 Utredarens uppdrag enligt direktiven 55

2.2 Utredningens genomförande 56
2.2.1 Omfattning 56
2.2.2 Frågeområden och underlag 56

2.3 Betänkandets disposition 58

3 Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan **61**

3.1 Gymnasieskolan 61
3.1.1 Gymnasieskolans program 61
3.1.2 Kraven på utbildningen 64
3.1.3 Kommunens ansvar att erbjuda gymnasieskola 65
3.1.4 Elever och huvudmän 74

3.2 Anpassade gymnasieskolan ... 77
3.2.1 För elever med intellektuell funktionsnedsättning ... 77
3.2.2 Nationella och individuella program ... 78
3.2.3 Kraven på utbildningen ... 78
3.2.4 Kommunens ansvar att erbjuda anpassad gymnasieskola ... 79
3.2.5 Elever och huvudmän ... 81

3.3 Nuvarande reglering av finansieringen ... 82
3.3.1 Ingen direkt reglering av resurserna till kommunens egna skolor ... 83
3.3.2 Rätt till bidrag för fristående skolor ... 83
3.3.3 Interkommunal ersättning ... 90

4 Resursers betydelse för en likvärdig utbildning ... 93

4.1 Likvärdig utbildning och resursfördelning ... 94
4.1.1 Utbildning har betydelse både för samhället och individen och ska vara likvärdig ... 94
4.1.2 Brister i likvärdigheten ... 96
4.1.3 Statens verktyg för att säkerställa en likvärdig utbildning ... 98
4.1.4 Ger likvärdiga resurser en likvärdig utbildning? ... 100

4.2 Kostnaderna varierar efter strukturella förutsättningar men främst av andra skäl ... 106
4.2.1 Kommuner med höga kostnader finns framför allt i glest befolkade områden ... 107
4.2.2 En del av kostnadsskillnaderna förklaras av kommunernas olika strukturella förutsättningar ... 108

4.3 Låga kostnader samvarierar inte tydligt med låg kvalitet och vice versa ... 119
4.3.1 Inget tydligt samband mellan elevernas socioekonomiska förutsättningar och kostnader ... 119
4.3.2 Tudelad bild vad gäller lärartillgång och kostnader ... 120

4.3.3 Inget tydligt samband mellan skolresultat och kostnader ... 122
4.3.4 Få argument utifrån kvalitetsskäl för att kommuner med låga kostnader alltid bör öka dessa ... 123

4.4 Kommuner med höga kostnader per elev har något bättre förutsättningar att finansiera gymnasieskolan på grund av strukturbidraget ... 124

4.5 Svaga argument för att en bindande norm tydligt kan bidra till ökad likvärdighet i skolan ... 126

5 En bindande norm bör inte införas i nuläget ... 129

5.1 En bindande skolpengsnorm styr resurserna till skolan ... 129

5.2 En resursfördelningsmodell baserad på kommunernas kostnader ... 130
5.2.1 Utgångspunkt i nuvarande kostnad ... 130
5.2.2 Nettokostnaden enligt driftsredovisningen i räkenskapssammandraget ... 132
5.2.3 Nettokostnaden för att bedriva skola – det normgrundande beloppet ... 134

5.3 En nationell beräkningsmodell för att ta fram en norm ... 136
5.3.1 Pris per program ... 137
5.3.2 Justeringar för gleshet och löneläge samt socioekonomisk sammansättning ... 138
5.3.3 Momskompensation och uppräkning till aktuellt års kostnadsnivå ... 141
5.3.4 Ett pris per elev på respektive program och skolenhet ... 142

5.4 Effekter av en bindande norm baserad på beräkningsmodellen ... 144
5.4.1 Stor omställning för många huvudmän ... 145
5.4.2 Omställningen kan inte genomgående motiveras med kvalitetsskäl ... 148
5.4.3 Justeringar av modellen minskar inte utmaningarna på ett avgörande sätt ... 150

5.4.4 Stora förändringar, eftersom det är ett stort spann i kostnaderna i utgångsläget 156

5.5 En bindande norm bör inte införas 157
5.5.1 Fördelarna överväger inte nackdelarna 157
5.5.2 Anpassade gymnasieskolan 159

6 Förstärk riksprislistans betydelse som en vägledande norm 161

6.1 Ett stöd för den kommunala huvudmannens resurstilldelning 161
6.1.1 Nyckeltal som kommunerna använder i dag 162
6.1.2 Fördelar med att utgå från befintliga nyckeltal ... 163

6.2 Riksprislistan som en vägledande norm 164
6.2.1 Kommunstruktur 164
6.2.2 Elevsammansättning 167
6.2.3 Övriga eventuella justeringar 177

6.3 Jämförelse av två upplägg för en vägledande norm 179
6.3.1 Utfallet beroende av modell 180
6.3.2 Fördelar och nackdelar med alternativen för en vägledande norm 181

6.4 Tre förslag om en vägledande norm 184
6.4.1 Riksprislistan bör fortsätta fungera som en vägledande norm 184
6.4.2 Ge Skolverket i uppdrag att ta fram meritvärdesgränser och justera riksprislistan efter dessa 186
6.4.3 Reglera att kommunerna ska samråda om resurstilldelningen till gymnasieskolan 189
6.4.4 Förtydliga instruktionerna om inrapporteringen till riksprislistan 193
6.4.5 Ingen norm för anpassade gymnasieskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram 201
6.4.6 Förväntad effekt och alternativa åtgärder som inte förordas 204

7 Möjliggör undantag vid merkostnader för utbudsansvaret 207

7.1 Kommunen ansvarar för att erbjuda gymnasieskola och anpassad gymnasieskola 208

7.2 Anpassning efter variation i antalet elever 210
7.2.1 Anpassning till demografisk variation i gymnasieskolan 211
7.2.2 Löpande beredskap för plötsliga förändringar 222
7.2.3 Inget entydigt resultat vad gäller anpassningen av utbudet efter variation i elevantal 224

7.3 Ge möjlighet till undantag på grund av utbudsansvaret 225
7.3.1 Situationer som kan innebära merkostnader för den kommunala huvudmannen 225
7.3.2 Inför en möjlighet att differentiera resurserna beroende på ansvar 231
7.3.3 Tidigare utredningars förslag och andra alternativa åtgärder 238

7.4 Behov av fortsatt översyn av enskilda huvudmäns ansvar och godkännande 241

7.5 Ställ krav på villkor om ersättningen till vissa strategiskt viktiga utbildningar 244
7.5.1 Incitamenten för att bygga ut de utbildningar som arbetsmarknaden har behov av 244
7.5.2 Reglera att samverkansavtalen ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar 247
7.5.3 Förväntad effekt och alternativa åtgärder som inte förordas 249

8 Ersättningar i samband med program- och skolbyten ... 253

8.1 Ersättningen följer eleven vid program- och skolbyten 253

8.2 Hur omfattande är program- och skolbytena? 254
8.2.1 Strax under tio procent av eleverna byter program mellan två läsår 255

8.2.2 Över tio procent av eleverna byter skolenhet mellan två läsår ... 256
8.2.3 I genomsnitt en liten andel huvudmannabyten under ett läsår ... 257
8.2.4 Anpassad gymnasieskola ... 259
8.3 Byten kan ha viss påverkan på skolans budget ... 259
8.4 Program- och skolbyten verkar inte vara en väsentlig ekonomisk utmaning för huvudmännen ... 262
8.5 Inte motiverat att förändra nuvarande reglering ... 263

9 Fristående resursskolor och förslag om att införa villkorade belopp ... 267

9.1 Resursskolor har ett begränsat mottagande ... 267
9.2 Få resursskolor i gymnasieskolan ... 268
9.3 Resursskolor kan ha merkostnader ... 269
9.3.1 Grundbelopp kan ges med ett högre belopp ... 270
9.3.2 Tilläggsbelopp vid extraordinära behov ... 271
9.3.3 Överenskommelse om bidrag ... 272
9.4 Finansiering med hänsyn till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar ... 272
9.4.1 Tillsätt en utredning för närmare definition av resursskolans målgrupp och uppdrag ... 273
9.4.2 Inför villkorade belopp i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ... 274

10 Konsekvenser av förslagen ... 291

10.1 Förslagen i korthet ... 292
10.2 Bemyndiganden som förslagen grundar sig på ... 294
10.3 Konsekvenser för myndigheter ... 295
10.3.1 Rättsväsendet ... 295
10.3.2 Skolverket ... 296

10.4 Konsekvenser för kommuner i egenskap av att vara huvudman och hemkommun 297
10.4.1 Uppdrag till Skolverket om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar 297
10.4.2 Kommunerna ska i de primära samverkansområdena samråda om resurstilldelningen 304
10.4.3 Uppdrag till Skolverket om att förtydliga instruktioner 305
10.4.4 Vid särskilda skäl får kommunerna frångå principen om bidrag på lika villkor 306
10.4.5 Primära samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar 307
10.4.6 Villkorade belopp införs 307

10.5 Konsekvenser för företag i egenskap av att vara skolhuvudman 308
10.5.1 Enskilda huvudmän inom gymnasieskola och anpassad gymnasieskola 308
10.5.2 Uppdrag till Skolverket om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar 310
10.5.3 Uppdrag till Skolverket om att förtydliga instruktioner 316
10.5.4 Vid särskilda skäl får kommunerna frångå principen om bidrag på lika villkor 317
10.5.5 Villkorade belopp införs 318
10.5.6 Vissa aspekter när det gäller skolhuvudmännen som företag 322

10.6 Övriga konsekvensanalyser 325
10.6.1 Eventuella konsekvenser för skolans personal samt pedagogiska och organisatoriska konsekvenser 325
10.6.2 Konsekvenser för eleverna samt FN:s konvention om barnets rättigheter 326
10.6.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 328

10.6.4 Mänskliga rättigheter, jämställdhet, integration, med flera perspektiv 329
10.6.5 Övriga samhällsekonomiska effekter och eventuell påverkan på annan statlig styrning 329
10.6.6 Skyldigheter gentemot den Europeiska unionen 330
10.6.7 Tidpunkt för eventuell utvärdering av konsekvenserna av förslagen 331

11 Författningskommentar 333

11.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 333

Referenslista 343

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:153 355

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2025:23 379

Ordlista

Betygsdokument i gymnasieskolan:

Examensbevis utfärdas efter avslutad utbildning inom nationella program och vidareutbildning inom fjärde tekniskt år när eleven uppfyller kraven för gymnasieexamen och har fått betyg i alla ämnen samt i det gymnasiearbete som ingår i elevens individuella studieplan.

Studiebevis utfärdas efter avslutad utbildning inom nationella program och vidareutbildning inom fjärde tekniskt år när eleven har avslutat utbildningen utan att ha uppfyllt kraven för gymnasieexamen.

Gymnasieintyg utfärdas efter avslutad utbildning inom introduktionsprogram när en elev har nått målen för utbildningen enligt sin individuella studieplan.

Bidrag till enskild huvudman: hemkommunens ersättning till enskild huvudman för en elev, som i dag består av grundbelopp och tilläggsbelopp.

Egen regi: används i betänkandet för att beteckna den kommunala huvudmannens egen utbildningsverksamhet.

Enskild huvudman: en enskild huvudman kan driva en eller flera fristående skolenheter. En enskild huvudman kan ha olika juridisk form, till exempel aktiebolag, ekonomisk eller ideell förening och stiftelse. En enskild huvudman kan ingå i en koncern tillsammans med andra huvudmän.

Grundbelopp: bidrag från hemkommunen till en enskild huvudman som ersättning för ett antal kostnader som anges i skollagen. Exempelvis inom gymnasieskola är det dessa: undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader.

Hemkommun: den kommun som eleven är folkbokförd i. Alternativt när det gäller elever som är bosatta i landet utan att vara folkbokförda här och individer med skyddad folkbokföring: den kommun som eleven stadigvarande vistas i, eller om eleven saknar stadigvarande vistelseort: den kommun som eleven för tillfället uppehåller sig i.

Hemkommunsansvar: begreppet är inte definierat i skollag eller annan författning sedan tidigare, men används för att beteckna ett antal ansvarsområden som hemkommunen har för ungdomar som är folkbokförda (alternativt enligt ovan stadigvarande vistas) i kommunen och för verksamheter som är belägna i kommunen. Hemkommunen är bland annat ansvarig för att besluta om bidrag till enskild huvudman. Ett annat exempel är hemkommunens skyldighet att informera ungdomarna om de nationella programmen, möjligheten att få utbildning på introduktionsprogram samt om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år. I ansvaret ingår också det så kallade utbudsansvaret (se nedan).

Huvudman: enskild, kommun (inklusive kommunalförbund), region och stat kan vara huvudman för verksamheten och därmed ansvara för den. Kommun (inklusive kommunalförbund), region och stat benämns tillsammans offentlig huvudman.

Individuellt program: ska erbjudas elever som ingår i anpassad gymnasieskolas målgrupp men som inte kan följa undervisningen på ett nationellt program.

Interkommunal ersättning: den ersättning som en kommunal huvudman får av elevens hemkommun för sina kostnader för elevens utbildning.

Introduktionsprogram: det finns fyra olika introduktionsprogram inom gymnasieskolan, som erbjuds elever som inte är behöriga till nationella program.

Lägeskommun: den kommun som en skolenhet är belägen i.

Meritpoäng: meritpoäng är extra poäng som eleven kan få om den läser vissa nivåer i ämnena moderna språk, engelska och matematik. Som mest går det att få 2,5 poäng extra. För att få meritpoäng krävs något av betygen A–E i ämnet. Nivåer i ämnen som eleven måste ha för att vara behörig till högre studier ger inte meritpoäng. Meritpoängen räknas ihop med jämförelsetalet, som är beräknat på elevens snittbetyg, när eleven söker till en högskola eller ett universitet. Om eleven har betyg i flera ämnen som kan ge meritpoäng räknas de som ger bäst meritvärde.

Meritvärde: jämförelsetalet plus meritpoäng ger elevens meritvärde. Som max kan eleven få 22,5 i meritvärde i gymnasieskolan där ett genomsnitt räknas ut enligt vissa förutsättningar. I grundskolan görs i stället en summering enligt vissa förutsättningar med 340 som maximal poäng. Meritvärdet från grundskolan har betydelse i antagningen till gymnasieskolan medan meritvärdet från gymnasieskolan har betydelse för eftergymnasiala studier.

Mottagande i första respektive andra hand: behöriga sökande elever som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet för utbildningen, samt ytterligare några grupper såsom elever i skyddat boende i kommunen, har rätt att tas emot till en utbildningsplats i första hand. Om det finns fler lediga platser efter att alla förstahandssökande har fått plats, kan resterade elever tas emot i andra hand. Vid fler behöriga sökande än platser ska urval ske baserat på elevernas meritvärde från grundskolan.

Nationella program: det finns 18 nationella program inom gymnasieskolan som är endera högskoleförberedande eller yrkesprogram. Alla program är treåriga och från samtliga kan man få grundläggande behörighet till högskolor och universitet. Inom anpassad gymnasieskola finns i stället nio fyraåriga nationella program.

Primärt samverkansavtal: en kommun ska samverka med minst två andra kommuner om uppgifter i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Samverkan ska ske genom ett primärt samverkansavtal. Även samverkan som sker på annan liknande grund, såsom kommunalförbund, anses som ett primärt samverkansavtal. De samverkande kommunerna bildar ett primärt samverkansområde för utbildningen. En kommun i ett primärt samverkansområde ska erbjuda all utbildning som anordnas av någon av kommunerna i samverkansområdet.

Principen om bidrag på lika villkor: för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen alternativt jämförbart program inom den anpassade gymnasieskolan. I dagligt tal används ofta begreppet ”principen om bidrag på lika villkor” för att beteckna detta, men i betänkandet används huvudsakligen begreppet ”samma grunder” i enlighet med hur skollagen är formulerad.

Riksrekryterande utbildning: ungdomar från hela landet söker till dessa utbildningar på samma villkor och kan ha rätt till inackorderingstillägg om de behöver flytta för att studera.

Sekundärt samverkansavtal: kommunen kan enligt ett sekundärt samverkansavtal även erbjuda utbildning anordnad av en kommun utanför det primära samverkansområdet eller av en region.

Skolenhet: en av huvudmannen organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra, samt den verksamhet som är knuten till enheten och inte bedrivs i någon skolbyggnad. En skolbyggnad kan innehålla flera skolenheter. Skolenheten leds av en rektor; en rektor kan leda flera skolenheter. En enhet kan bedriva utbildning inom flera skolformer.

Skolform: förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Fritidshem är inte en egen skolform utan en verksamhet som kompletterar skolformer.

Skolväsendet: skolformerna och fritidshemmet.

Strukturbidrag: begreppet är inte definierat i skollag eller annan författning sedan tidigare, men används för att beteckna en del av grundbeloppet. Exempelvis används begreppet strukturbidrag för den socioekonomiska omfördelningen som flertalet kommuner använder sig av. Strukturbidrag används i dag också för att benämna den utökade ersättning inom grundbeloppet som vissa kommuner ger till fristående resursskolor.

Särskild variant: en utbildning inom ett nationellt program där hela eller delar av en nationell inriktning och programfördjupning på ett nationellt program avviker från vad som annars gäller. Avvikelsen ska omfatta minst 300 gymnasiepoäng. Utbildningen ska ha en tydlig egen identitet men i huvudsak rymmas inom examensmålet eller programmålet för ett program. Även inom anpassad gymnasieskola får särskild variant förekomma.

Tilläggsbelopp: tilläggsbelopp ska lämnas från hemkommunen för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och som ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till skollagen och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Begreppet används också för ett av kostnadsslagen i Statens skolverks skolkostnadsstatistik.

Utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt skollagen inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Utbudsansvar: begreppet är inte definierat i skollag eller motsvarande sedan tidigare, men används för att beteckna det ansvar som en hemkommun har enligt skollagen att erbjuda skola och fritidshem för alla barn som är folkbokförda (alternativt enligt ovan stadigvarande vistas) i kommunen.

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm. I uppdraget har också ingått att se över hur ersättningen påverkas av elevers program- och skolbyten samt att utreda ett system för finansiering av fristående resursskolor inom gymnasieskolan. Tidigare har utredningen i ett delbetänkande redovisat motsvarande uppdrag för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan och fritidshemmet.

Den bindande skolpengsnormen ska enligt utredningsdirektiven ange ett golv för hur mycket resurser som varje kommun minst måste ge till sin egen skolverksamhet samt till andra kommunala och enskilda skolhuvudmän. Om det inte är möjligt att införa en bindande skolpengsnorm, bör utredningen i stället överväga en vägledande norm. Syftet med normen ska vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Bakgrunden till uppdraget är att det finns betydande skillnader i hur stora resurser som olika kommuner avsätter till skolan.

Enligt direktiven ska utredningens förslag om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan motsvara förslagen i delbetänkandet, men med de skillnader som är motiverade av gymnasieskolans och anpassade gymnasieskolans utmärkande drag. Gymnasieskolan skiljer sig åt från grundskolan på flera sätt. Gymnasieskolan präglas av en betydande komplexitet genom det varierade utbildningsutbud med flera olika program som kommunerna ska erbjuda sina invånare. Det är inom gymnasieskolan också en större elevrörlighet mellan kommunerna på vad som brukar benämnas gymnasiemarknaden och det finns krav på samverkan om gymnasieutbudet mellan kommuner i primära samverkansområden. Inom gymnasieskolan finns därtill redan en slags statlig norm genom riksprislistan. Denna ska användas i vissa situationer för att fastställa ersättningen till enskild huvudman.

Utredningen har mot bakgrund av dessa skillnader lämnat delvis andra förslag för skolformerna på gymnasienivå jämfört med förslagen för skolformerna i delbetänkandet. Fokus i slutbetänkandets förslag är både på respektive kommuns beslut om resurser och på de primära samverkansområdenas samarbeten. Utredningens förslag syftar till att göra resursfördelningen till skolan mer likvärdig såväl inom kommuner som över landet. Det sker genom att den i högre utsträckning kan ta hänsyn till att förutsättningarna skiljer sig åt mellan skolenheter men också mellan huvudmannatyper. Förslagen innebär på så sätt ett delvis förändrat ramverk för resurserna till skolan. Förslagen innebär att staten i vissa avseenden styr resursfördelningen mer och i andra skapar fler möjligheter för att ge olika resurser, det vill säga differentiera dem, beroende på skilda förutsättningar. Utredningens huvudförslag är enligt nedan:

- *Ge Statens skolverk i uppdrag att justera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar och ställ krav på att kommunerna i de primära samverkansområdena ska samråda om resurstilldelningen*. I samråden ska kommunerna analysera resurstilldelningen med utgångspunkt i skollagens reglering om en likvärdig utbildning i landet och att resurser ska fördelas efter elevers förutsättningar och behov. Som stöd för dessa analyser bör bland annat en vidareutvecklad riksprislista, som är differentierad efter elevernas studieförutsättningar, användas som en vägledande norm.
- *Möjliggör undantag från principen om bidrag på lika villkor vid särskilda skäl*. Ansvaret för att erbjuda utbildning inom gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan skiljer sig åt mellan enskilda och kommunala huvudmän. Samtidigt ska ersättningen till enskild huvudman bestämmas enligt principen om bidrag på lika villkor. Principen innebär att bidraget till enskild huvudman för ett visst program ska fördelas på samma sätt som resurserna fördelas till kommunens eget motsvarande program. För att ta hänsyn till att ansvaret är olika mellan huvudmannatyperna, möjliggörs att kommunerna vid särskilda skäl kan undanta vissa utbildningar som har merkostnader på grund av utbudsansvaret från beräkningen av bidraget till enskild huvudman.
- *Ställ krav på att kommunerna i sina primära samverkansavtal ska ha villkor om ersättningen till vissa strategiskt viktiga utbildningar*. Vissa gymnasieutbildningar bör öka i omfattning på grund av att

arbetsmarknaden har behov av dem. En del av dessa program kan dock vara mer riskfyllda än andra att etablera eftersom de kan innebära såväl höga kostnader per plats som få elever som söker till dem. Det är samtidigt inte alla kommuner som bedriver gymnasieskola. Det varierar därigenom vilka kommuner inom ett samverkansområde som tar den risk som kan vara förknippad med att bygga ut dessa utbildningar. Avtalen ska därför innehålla villkor om ersättningen till den här typen av strategiskt viktiga utbildningar.

- *Inför villkorade belopp.* Det möjliggörs att kommuner kan ställa villkor, och återkräva medlen om villkoren inte uppfylls, när en högre ersättning lämnas till enskild huvudman på grund av merkostnader för vissa ändamål. Villkorade belopp kan exempelvis användas för finansiering av resursskolor eller skolor i glesbygd.

I tillägg till dessa åtgärder föreslås också att om regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att närmare definiera målgrupp och uppdrag för resursskolor inom grundskola och anpassad grundskola, bör en sådan utredning även omfatta gymnasieskolan. När det gäller program- och skolbyten har utredningen bedömt att det inte bör införas några nya regler om ersättningen i samband med byten inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Ett införande av någon form av fördröjd flytt av ersättningen vid program- och skolbyten skulle enligt utredningen riskera att ha fler nackdelar än fördelar och utredningen lämnar därför inget förslag om detta.

Inte lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget

Utredningen har prövat en beräkningsmodell för en bindande skolpengsnorm för gymnasieskolans nationella program, som till stor del utgår från den modell som Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan tog fram tidigare. Modellen utgår från den kommunala nettokostnaden för att bedriva gymnasieskola och utgår därmed från det resursbehov som kommunerna har bedömt för verksamheten. Den norm per elev som räknas fram i modellen anges per skolenhet och program. Normen består av en grundersättning och justeringar för kommunens gleshet och löneläge samt för elevgruppens socioekonomiska sammansättning.

Utredningen har genom att jämföra modellens normbelopp med kommunernas redovisade kostnad funnit att ett införande av en bindande skolpengsnorm för gymnasieskolan skulle innebära betydande förändringar. Analysen visar bland annat att det är 27 procent av de kommunala huvudmännen vars resurser skulle hamna under den bindande normen och som skulle vara tvingade att tillföra sammanlagt 676 miljoner kronor till sin egen verksamhet. Det motsvarar 2,2 procent av den jämförbara kostnaden för alla kommunala huvudmän. Tillskotten spänner mellan 30 och 97 000 kronor per elev och är i genomsnitt 13 200 kronor per elev. Det är 39 kommunala huvudmän som skulle behöva tillföra minst 5 000 kronor per elev.

Utredningen bedömer att dessa genomgripande förändringar inte kan motiveras med kvalitetsskäl. Exempelvis finns det bland kommunerna som hamnar under normen både de med höga och de med låga resultat när det gäller kvalitetsmått som lärarbehörighet, lärartäthet och andelen elever som tar examen inom fyra år. Utredningen har för att minska de genomgripande förändringarna prövat flera sätt att justera i modellen. Exempelvis har utredningen prövat att utgå från att normen endast utgör 95 procent av det modellberäknade värdet, att omfördela en större andel av resurserna på socioekonomiska grunder och att beräkna normen per län. Även med dessa justeringar kvarstår dock utmaningarna med en bindande norm. En bindande norm skulle dessutom innebära ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Eftersom utredningen inte anser att en bindande norm genomgående kan motiveras med att den ger en ökad likvärdighet i skolan i landet, drar utredningen slutsatsen att nyttan inte överväger kostnaden. Utredningen bedömer därför att det i nuläget inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm och har i stället utrett olika alternativ för en vägledande norm.

Justera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar och använd den även fortsatt som en vägledande norm

En vägledande norm kan ge kommunerna stöd i att bedöma hur mycket resurser som bör tilldelas gymnasieskolan. Riksprislistan, som Statens skolverk fastställer årligen, ska användas för grundbeloppet till enskild huvudman i de fall då kommunen inte själv erbjuder pro-

grammet. Beslut om grundbelopp tas enligt riksprislistan för cirka 3 000 elever. I dag används den samtidigt också av kommunerna för att jämföra resurstilldelningen med.

Utredningen bedömer att riksprislistan bör fortsätta att fungera som en vägledande norm och föreslår därmed inte någon ny statlig norm. Utredningen har dock även övervägt att använda beräkningsmodellen som togs fram för en bindande norm som en vägledande norm, men gör bedömningen att det finns fler fördelar med att fortsätta med riksprislistan som en vägledande norm. Riksprislistan bedöms vara enklare i sin konstruktion och lättare att jämföra med, då kommunerna årligen lämnar uppgifter till den som kan användas i jämförelsen mellan kommunens resursnivå och normen. Om utredningen däremot hade lämnat förslag om en ny vägledande norm, hade riksprislistan ändå behövt vara kvar för bidraget till enskild huvudman. Det hade inneburit att det parallellt hade funnits två olika statliga normer, vilket utredningen inte anser skulle vara lämpligt.

Utredningen har övervägt olika sätt att justera riksprislistan för att den i högre utsträckning ska spegla huvudmännens skilda förutsättningar och på så sätt bidra till en mer likvärdig resursfördelning. Skollagen reglerar att kommunerna ska fördela resurser efter elevers behov och förutsättningar. Forskning har också visat att mer resurser främst har betydelse för elever med sämre studieförutsättningar. Meritvärdet från grundskolan är den faktor som har störst påverkan på sannolikheten att nå en examen. Elevernas meritvärden varierar såväl mellan som inom program. Samtidigt tar riksprislistan i dag inte hänsyn till skillnader i elevernas studieförutsättningar. Utredningen föreslår därför att riksprislistan differentieras utifrån elevernas meritvärden från grundskolan. Grundbeloppet för elever med bättre studieförutsättningar och höga meritvärden kommer därigenom minskas med ett avdrag, medan grundbeloppet för elever med låga meritvärden ökar genom ett tillägg. Utredningen föreslår att Statens skolverk får i uppdrag att årligen ta fram meritvärdesgränser per program, genom att gruppera meritvärdena i kvartiler, och sedan justera riksprislistan efter detta. Omfördelningen av ersättningen från höga till låga meritvärden föreslås omfatta fem procent av programpriset. Omfördelningen innebär att riksprislistan består av tre priser per program: ett pris med tillägg för kvartil 1, ett pris med avdrag för kvartil 4 och ett pris för de elever som inte ingår i någon av de yttersta kvartilerna.

En differentiering av riksprislistan kan göra resursfördelningen mer likvärdig över landet, eftersom den då i högre utsträckning tar hänsyn till elevers skilda förutsättningar. Differentieringen kan bidra till att möjliggöra mer stöd där det bäst behövs. Kommunen kommer att vara skyldig att differentiera grundbeloppet efter meritvärdet för de uppskattningsvis 3 000 elever i fristående skola där riksprislistan tillämpas i dag. I övrigt är differentieringen vägledande och innebär att staten tydliggör betydelsen av en resursfördelning efter elevernas förutsättningar och behov. Differentieringen av riksprislistan innebär också att staten tillhandahåller en omfördelningsmodell för dem som inte redan har en, och anger en i genomsnitt rimlig nivå för omfördelningen. Det finns ett viktigt signalvärde när de ersättningar som staten fastställer innehåller en differentiering baserat på elevernas studieförutsättningar. Enligt utredningen kan det bidra till att kommunerna själva, eller tillsammans med andra, i ökad utsträckning inför liknande modeller.

Den vägledande normen som riksprislistan utgör bör användas av kommunerna i de primära samverkansområdena när de analyserar sin resurstilldelning till gymnasieskolans nationella program. Utredningen föreslår därför att skollagen ska reglera att kommunerna i samverkansområdena ska samråda om resurstilldelningen med syfte att bidra till en mer likvärdig resursfördelning i landet. Dessa samråd bör utgå från en gemensam analys av resurstilldelningen där riksprislistan är ett av underlagen.

Utredningen bedömer också att tydligheten i vad som ska rapporteras in till riksprislistan kan öka i syfte att förbättra kvaliteten och minska risken för felaktigheter i den. Därför föreslås Statens skolverk få i uppdrag att förtydliga instruktionerna till riksprislistans uppgiftslämnare.

För den anpassade gymnasieskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram har utredningen bedömt att det inte är lämpligt att ta fram vare sig en bindande eller vägledande norm. Dessa verksamheter omfattar ofta få elever som kan ha varierande behov av stöd. Flera av programmen ska därför vara individuellt utformade och för dessa är det i dag reglerat att ersättningen ska fastställas genom överenskommelse. Utredningen har mot bakgrund av detta bedömt att det inte är lämpligt med en nationell norm. En nationell norm skulle inte bidra till att utbildningarna blir individuellt utformade eller till

att resursfördelningen blir anpassad efter elevernas förutsättningar och behov.

Förslaget om att differentiera riksprislistan efter elevernas meritvärde innebär ett visst merarbete för Statens skolverk och kommunerna. När det gäller de beslut där riksprislistan är bindande kan differentieringen i någon mån påverka kommunernas kostnader och enskilda huvudmäns intäkter – uppåt eller nedåt beroende på elevernas meritvärden. Det handlar samtidigt i de flesta fall om en liten del av kostnaderna respektive intäkterna som är beroende av riksprislistan. Omfördelningen är därtill konstruerad så att den i huvudsak går jämnt upp på nationell nivå om den tillämpas för alla resursbeslut.

Möjliggör undantag från principen om bidrag på lika villkor vid särskilda skäl

Det finns en skillnad i hur ansvaret är reglerat i lag mellan kommunala och enskilda huvudmän, där kommunen har ett så kallat utbudsansvar med en skyldighet att alltid erbjuda sina invånare utbildning. Exempelvis kan en kommun inte lägga ned en skola eller ett program utan att säkerställa att eleverna har fått fullfölja den utbildning som de har påbörjat. Det utbud av gymnasieutbildningar som kommunen ska erbjuda sina ungdomar ska också vara varierat. Ibland kan dessa ansvarsskillnader innebära en merkostnad för att bedriva skola för den kommunala huvudmannen. En sådan merkostnad kan till exempel uppstå när en kommunal huvudman med kort varsel behöver starta upp en ny skolenhet när en fristående skola har stängt.

Trots denna skillnad i ansvar innebär dagens princip om bidrag på lika villkor att ersättningen ska vara densamma oavsett huvudmannatyp. Utredningen föreslår därför att hänsyn tas till ansvarsskillnaden i ersättningen till enskild huvudman. Detta föreslås ske genom att kommunen får undanta vissa utbildningar när den beräknar bidraget till fristående skolor inför ett nytt kalenderår och vid eventuella resurstillskott under året. Eftersom det finns en ansvarsskillnad inom såväl gymnasieskolan som anpassade gymnasieskolan, föreslår utredningen att undantag ska vara möjligt för båda skolformerna.

Utredningens förslag innebär att ett eller flera program får undantas när en kommunal huvudman har särskilda skäl för det på grund av att den har tagit ett utbudsansvar. Merkostnaden för utbudsansvaret

ska ha uppstått för en begränsad period på grund av händelser som kommunen inte kan påverka. Exempelvis kan det vara merkostnader för att bygga ut de program som Statens skolverk har bedömt bör öka eller merkostnader för att på kort sikt starta upp ett eller flera program när en annan huvudmans skola har stängt. Enligt utredningen är det i bland annat dessa situationer rimligt att utbildningarna inte behöver beaktas när kommunen fastställer sina bidrag till fristående skolor.

Särskilda skäl är en restriktiv undantagsbestämmelse som kommer att få betydelse för de kommuner som måste ta sitt utbudsansvar trots att det leder till en merkostnad. I sådana situationer kommer ersättningen till de fristående skolorna inte att beräknas på dessa merkostnader. Det är samtidigt merkostnader som de inte har. Förslaget bidrar därmed till en ökad likvärdighet i resursfördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän, men det kan också göra resursfördelningen mer likvärdig mellan enskilda huvudmän över landet. Utredningen bedömer att förslaget därutöver leder till en samhällsekonomisk vinst genom ett bättre resursutnyttjande när resursfördelningen i större utsträckning återspeglar det ansvar och de kostnader som olika huvudmän har.

Samtidigt med detta förslag framhåller utredningen att det är positivt att ansvarsskillnaden mellan kommunala och enskilda huvudmän ses över, bland annat för att bidra till en bättre matchning mellan utbildningsutbud och arbetsmarknadens behov. En enskild huvudman behöver endast motivera hur verksamheten förhåller sig till arbetsmarknadens behov en gång. Det är när den ansöker om godkännande hos Skolinspektionen om att få starta verksamheten. Eftersom ett godkännande gäller tills vidare, om det inte återkallas på grund av brister, sker det därefter ingen ny prövning av hur verksamheten stämmer överens med arbetsmarknadens behov. Det är därför enligt utredningen positivt att även dessa förutsättningar ses över. Den nu pågående utredningen om en ämnesutformad gymnasieskola har bland annat i uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder för en ändamålsenlig dimensionering av gymnasiala utbildningar i förhållande till arbetslivet.

Ställ krav på villkor om ersättningen till vissa strategiskt viktiga utbildningar

Även om ansvaret för gymnasieskolan är reglerat på samma sätt för alla kommuner är det inte alla kommuner som bedriver egen gymnasieskola. Utbudet av olika gymnasieutbildningar erbjuds i dag inom primära samverkansområden där flera kommuner ingår. Dessa områden har sin utgångspunkt i primära samverkansavtal. Samverkansavtalen ska enligt skollagen innehålla bestämmelser om planering, dimensionering och erbjudande av utbildningarna. Statens skolverk tar för detta fram planeringsunderlag som visar på vilka utbildningar i respektive län som bör öka i omfattning och vilka som bör minska, för att utbudet bättre ska matcha arbetsmarknadens behov. Vissa av dessa strategiska utbildningar som bör öka i omfattning är dock mer riskfyllda än andra att etablera. De kan innebära höga kostnader per plats samtidigt som det kan vara jämförelsevis få sökande. Den huvudman som tar ansvar för att bygga ut dessa program riskerar därmed att behöva finansiera eventuella tomma platser. Det kan därför påverka intresset för att bygga ut programmen.

Ersättningen för en elev som studerar vid en annan kommuns skola ska som huvudregel utgå från en överenskommelse mellan de berörda kommunerna. Utredningen har i en kartläggning av kommunernas primära samverkansavtal noterat att det endast är ett fåtal samverkansområden som har kommit överens om ersättningsformer som möjliggör att den kommun som tar risken för att bygga ut vissa utbildningar inte ensam behöver stå för kostnaden för eventuella tomma platser. För att öka kommunernas incitament för att enas om den typen av lösningar anser utredningen att skollagen bör reglera att de primära samverkansavtalen ska innehålla villkor om kostnadsfördelning för vissa strategiskt viktiga utbildningar. Hur villkoren utformas blir däremot upp till de samverkande kommunerna.

Den föreslagna regleringen förväntas leda till ökade incitament för att bygga ut de utbildningar som arbetsmarknaden har behov av. Utredningen ser samhällsekonomiska vinster med en sådan utbyggnad och få eller inga nackdelar med den föreslagna regleringen. Regleringen bedöms till exempel inte innebära ett administrativt merarbete från kommunerna, då det inte krävs en omedelbar omförhandling av nuvarande avtal, utan bestämmelserna om villkoren föreslås tillämpas i samband med nytecknande av avtal.

Inför villkorade belopp samt definiera resursskolornas målgrupp och uppdrag

Kommunerna har i dag möjlighet att lämna ett högre grundbelopp till exempel för resursskolor och skolor i gles bebyggelse, som kan ha merkostnader för en högre personaltäthet jämfört med andra skolor. Det finns däremot inte författningsstöd för att kommunerna också kan ställa villkor på enskild huvudman för detta utökade belopp och för att återkräva medlen om villkoren inte uppfylls. Utredningen föreslår därför, i likhet med vad utredningen föreslog i sitt delbetänkande, att villkorade belopp införs i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Villkorade belopp blir därmed en ny del av bidraget, som kommunerna kan välja att använda sig av. Kommunen får bestämma de villkor som ska gälla för den delen av bidraget. Ett villkorat belopp är avsett att täcka merkostnader som en verksamhet har och ska gälla ett visst ändamål, exempelvis resursskola eller skola i gles bebyggelse. Det föreslås också vara möjligt för kommunerna att återkräva medlen om villkoren inte uppfylls.

Inom gymnasieskolan finns det en stor elevrörlighet och det är inte ovanligt att enskilda huvudmän tar emot elever från flera kommuner. För att minska risken för motstridiga villkor från olika kommuner föreslår utredningen därför att kommunen ska samråda om villkoren med kommunerna i respektive primärt samverkansområde innan beslut fattas om att införa villkorade belopp.

Villkorade belopp kan enligt utredningen göra resursfördelningen mer likvärdig mellan olika huvudmannatyper i en kommun. Genom möjligheten att ställa krav, och att återkräva medlen om kraven inte uppfylls, får kommunerna en större möjlighet att till exempel säkerställa att det utökade stöd som motiverat den extra resurstilldelningen finns vid verksamheterna. Enligt utredningen bör detta vara positivt såväl ur ett elevperspektiv som ur ett effektivitetsperspektiv. Villkorade belopp kan förvisso innebära ett visst merarbete för kommunerna, men det är samtidigt frivilligt för kommunerna att använda sig av det.

Införandet av villkorade belopp innebär ytterligare möjligheter för kommunerna att finansiera resursskolor. Det finns i dag ingen specifik reglering av vad en resursskolenhet är och ska tillhandahålla. Mot bakgrund av detta anser utredningen att en eventuell statlig

reglering av ersättningen specifikt till resursskolor behöver föregås av en utredning som definierar resursskolornas målgrupp och uppdrag. I delbetänkandet föreslog utredningen att en ny utredning skulle tillsättas med uppdrag att närmare definiera målgrupp och uppdrag för resursskola inom grundskolan och anpassade grundskolan. Utredningen har därför i slutbetänkandet föreslagit att om en sådan utredning tillsätts, ska denna få i uppdrag att även utreda resursskolor inom gymnasieskolan.

Summary

The inquiry's remit has been to propose a resource allocation system based on a nationally binding remuneration standard for upper secondary schools and upper secondary schools for pupils with intellectual disabilities. The remit also includes reviewing the impact of students changing programmes and schools on the compensation and investigating a system for funding of independent upper secondary resource schools. In an interim report, the inquiry previously reported on a corresponding remit for preschool classes, compulsory schools, compulsory school for pupils with intellectual disabilities and out-of-school centres.

According to the inquiry's terms of reference, the binding remuneration standard should specify a minimum level of resources that each municipality must allocate to its own schools and to other municipal and independent entities responsible for schools. If it is not possible to introduce a binding remuneration standard, the inquiry should instead consider a guiding standard. The standard should aim to increase equity in Swedish schools across the country through central governance of funding. The inquiry received its remit on the basis of significant differences in the resources allocated to schools by different municipalities.

According to the terms of reference, the inquiry's proposals for upper secondary schools and upper secondary school for pupils with intellectual disabilities should correspond to the proposals in the interim report but include any differences that are justified by the distinguishing characteristics of upper secondary schools and upper secondary schools for pupils with intellectual disabilities. Upper secondary schools differ from compulsory schools in a number of ways. Upper secondary schools are characterised by significant complexity due to the varying course offering with several different programmes that municipalities must offer to their inhabitants. There is also greater

mobility between municipalities among upper secondary pupils in what is often called the 'upper secondary school market', and there are requirements on collaboration between municipalities on the upper secondary school offering within primary collaboration areas. Moreover, a type of central government standard for upper secondary schools has already been established by a national price list. This list should in some cases be used to determine the compensation to be paid to independent entities.

In light of these differences, the inquiry has presented proposals for upper secondary schools that partially differ from those for the types of school in the interim report. The proposals in the final report focus both on each municipality's decisions concerning resources and on the cooperation within the primary collaboration areas. The inquiry's proposals aim to make the allocation of resources to schools more equitable both within municipalities and across the country. This can be achieved by taking into account that conditions differ between schools and types of entity. The proposals thus entail a partially amended framework for resources to schools. Based on the proposals, central government would in some respects take greater control over resource allocation, and in other respects create more possibilities to provide differing resources, i.e. vary them based on different conditions. The inquiry's main proposals are outlined below:

- *Task the National Agency for Education with adjusting the national price list based on pupils' study conditions and require municipalities to consult with each other in the primary collaboration areas regarding resource allocation*. In these consultations, municipalities should analyse resource allocation based on the regulation concerning equitable education under the Education Act and the notion that resources should be allocated according to pupils' conditions and needs. In support of these analyses, an updated national price differentiated according to pupils' study conditions should be used as a guiding standard.
- *Enable exceptions to the principle of benefit on equal terms on special grounds*. Responsibility for offering education in upper secondary schools and upper secondary schools for pupils with intellectual disabilities differs between independent and municipal entities. At the same time, compensation to independent entities should be determined according to the principle of benefit on equal terms.

This principle means that the benefit to an independent entity for a certain programme should be allocated in the same manner as resources are allocated to the municipality's own corresponding programme. To take account of the fact that responsibility differs between types of school provider, municipalities may, on special grounds, exclude certain programmes of study that entail additional costs due to the duty to provide education from the calculation of the contribution to an independent entity.

- *Require municipalities to include conditions on compensation for certain strategically important programmes of study in their primary collaboration agreements*. Certain upper secondary programmes should expand in scope based on labour market demand. However, establishing some of these programmes may entail greater risk than others, as this could involve both high costs per study place and a small number of pupils applying for them. At the same time, not all municipalities operate upper secondary schools. Therefore, the municipalities within a collaboration area that assume the risk associated with expanding such programmes of study will vary. The agreements should therefore include conditions on compensation for such strategically important programmes.
- *Introduce conditional contributions.* This makes it possible for municipalities to impose conditions and demand reimbursement if those conditions are not fulfilled when a higher level of compensation is provided to an independent entity based on additional costs for certain aims. Conditional contributions could be used for purposes such as financing of resource schools or schools in sparsely populated areas.

In addition to these measures, it is also proposed that, if the Government appoints an inquiry with a remit to clearly define target groups and tasks for resource schools within compulsory schools and compulsory school for pupils with intellectual disabilities, the inquiry's remit should also cover upper secondary schools. As regards pupils changing programmes or schools, the inquiry does not see a need to introduce any new rules on compensation in connection with changes within upper secondary schools or upper secondary schools for pupils with intellectual disabilities. The inquiry finds that introducing any type of delayed transfer of compensation due to a change of pro-

gramme or school would risk more disadvantages than advantages, and has thus chosen not to present any proposals on doing so.

Introducing a binding remuneration standard is not appropriate at present

The inquiry has examined a calculation model for a binding remuneration standard for the national programmes for upper secondary schools, which is largely based on the model previously developed by the Inquiry on Increased Central Government Responsibility for Schools. The model is based on the municipal net costs of operating an upper secondary school and is thus derived from the need for resources determined by municipalities. The standard per pupil calculated in the model is specified per school unit and programme. The standard consists of basic compensation and adjustments for the municipality's population density and wage level, and the pupils' socio-economic composition.

By comparing the model's standard amount with municipalities' reported costs, the inquiry has determined that introducing a binding remuneration standard for upper secondary school would entail substantial changes. The analysis shows that 27 per cent of municipal entities' resources would fall short of the binding standard and thus necessitate injecting a total of SEK 676 million into their own schools. This corresponds to 2.2 per cent of the comparable costs for all municipal entities. The injection ranges from SEK 30 to SEK 97 900 per pupil per year, with an average of SEK 13 200 per pupil. Thirty-nine municipal entities would have to inject at least SEK 5 000 per pupil.

The inquiry's assessment is that these sweeping changes cannot be justified based on qualitative outcomes. For example, the municipalities that fall short of the standard have a mix of high and low results regarding quality metrics such as teacher qualification, teacher-pupil ratio and proportion of pupils graduating within four years. To reduce the extent of the changes, the inquiry has examined several ways of adjusting the model. For example, the inquiry has examined basing the standard on only 95 per cent of the value calculated by the model, reallocating a larger share based on socio-economic grounds, and calculating the standard per county. However, the challenges that a binding standard entails remain even after such

adjustments. A binding standard would also entail a significant interference with municipal self-determination. Since the inquiry does not find that a binding standard can be justified by it providing increased equity throughout the country, it has concluded that the benefit does not outweigh the cost. The inquiry therefore finds that introducing a binding remuneration standard is not currently suitable and has instead examined various alternatives for a guiding standard.

Adjust the national price list according to pupils' study conditions and retain it as a guiding standard

A guiding standard can support municipalities in assessing what resources should be allocated to upper secondary schools. The national price list, which the National Agency for Education sets annually, is used to determine the basic contribution provided to an independent entity in cases in which the municipality itself does not offer a programme. Decisions on the basic contribution are taken according to the national price list for approximately 3 000 pupils. The price list is also currently used by the municipalities to compare resource allocation.

The inquiry assesses that the national price list should continue to serve as a guiding standard and therefore does not propose any new central government standard. Nevertheless, the inquiry has also considered using the calculation model that was developed for a binding standard as a guiding standard, but has assessed that it is more advantageous to continue with the national price list as a guiding standard. In the inquiry's assessment, the national price list is simpler in its structure and easier to compare against, because municipalities annually submit information that can be used for comparisons between their resource level and the standard. Had the inquiry nonetheless presented proposals on a new guiding standard, the national price list would still need to remain in place for the contributions to independent entities. This would have entailed two different, parallel central government standards, which the inquiry deems inappropriate.

The inquiry has considered various way of adjusting the national price list to better reflect entities' individual conditions and thus contribute to more equitable resource allocation. According to the Education Act, municipalities must allocate resources based on pupils'

needs and conditions. Research has also shown that additional resources are most significant to pupils with worse study conditions. The merit rating from compulsory school is the factor that has the greatest impact on the likelihood of graduating from upper secondary school. Pupil merit ratings vary between and within programmes. At the same time, the national price list does not currently take into consideration the differences between pupils' study conditions. The inquiry therefore proposes that the national price list be differentiated based on pupil merit ratings from compulsory school. The basic contribution for pupils with better study conditions and high merit ratings would thus be reduced through a deduction, while the basic contribution for pupils with low merit ratings would increase through a supplement. The inquiry proposes that the National Agency for Education be tasked with calculating annual merit rating limits per programme by grouping merit ratings in quartiles to serve as a basis for adjusting the national price list. It is proposed that the reallocation of compensation from high to low merit rating account for five per cent of the programme price. This reallocation means that the national price list consists of three prices per programme: a price with a supplement for the first quartile, a price with a deduction for the fourth quartile and a price for the pupils who do not belong to either of these two extreme quartiles.

A differentiation of the national price list could make the allocation of resources more equitable throughout the country, as it gives greater consideration to the varying conditions for pupils. This differentiation could help enable more support where it is needed most. Municipalities will be responsible for differentiating the basic contribution according to merit rating for the estimated 3 000 pupils in independent schools where the national price list currently applies. Differentiation is otherwise a guideline and a means for central government to clarify the importance of resource allocation according to pupils' conditions and needs. Differentiating the national price list also means that central government provides an allocation model for those who do not already have one, and specifies an average reasonable level for reallocation. It sends an important signal when the compensation set by central government includes a differentiation based on pupils' study conditions. The inquiry's assessment is that this could contribute to municipalities introducing similar models either on their own or together with others.

The guiding standard that the national price list serves as should be used by municipalities in their primary collaboration areas for the analysis of resource allocation to upper secondary schools' national programmes. The inquiry therefore proposes that the Education Act regulate consultation on resource allocation between municipalities in their collaboration areas, with the aim of pursuing a more equitable allocation of resources in schools in Sweden. This consultation should be based on a joint analysis of resource allocation based partly on the national price list.

The inquiry also finds that the clarity of what is to be reported to the national price list can be increased, with the aim of improving quality and reducing the risk of errors. For this reason, it is proposed that the National Agency for Education be tasked with clarifying the instructions to entities submitting data for the national price list.

The inquiry has determined that it is not appropriate to establish a binding or guiding standard for upper secondary schools for pupils with intellectual disabilities or the introductory programme for upper secondary schools. These organisations often comprise few pupils whose need for support may vary. Several of the programmes must therefore be individually designed, and under current regulations compensation to such programmes must be specified through agreements. In light of this, the inquiry has determined that a national standard is not appropriate. A national standard would not contribute to programmes being individually designed or to resource allocation being adapted to pupils' conditions and needs.

The proposal to differentiate the national price list according to pupil merit rating entails an increased workload for the National Agency for Education and the municipalities. Regarding decisions where the national price list is binding, the differentiation may to some extent impact municipalities' costs and independent entities' revenue upwards or downwards depending on pupil merit ratings. In most cases, however, this concerns a small portion of the costs and revenue that depend on the national price list. The reallocation is furthermore designed in such a way that it essentially balances out at national level, insofar as it applies to all resource decisions.

Enable exceptions to the principle of benefit on equal terms on special grounds

Municipal and independent entities' responsibilities are regulated differently by law; municipalities have a duty to always offer education to their inhabitants. For example, a municipality cannot close down a school or a programme without ensuring that pupils have completed the education that they have begun. The upper secondary education offering that municipalities must make available to their young people should also be varied. Sometimes these differences in responsibility entail additional school operating costs for a municipal entity. For example, such additional costs may arise when a municipal entity needs to start up a new school unit at short notice when an independent school has closed.

Despite this difference in responsibility, the current principle of benefit on equal terms means that compensation must be the same regardless of the type of entity. The inquiry therefore proposes that compensation to independent entities should take account of differing responsibilities. It is proposed that this be achieved by allowing municipalities to exclude certain programmes when compensation to independent schools is calculated ahead of a new calendar year and in case of any injection of resources during the year. As there is a difference in responsibility in both upper secondary school and upper secondary school for pupils with intellectual disabilities, the inquiry proposes that it be possible to make exceptions for both types of school.

The inquiry's proposals would mean that one or more programmes may be excluded when a municipal entity has special grounds for doing so based on its duty to offer education. The additional costs based on the responsibility to offer education must have arisen for a limited time based on events over which the municipality has no influence. For example, this could mean additional costs for developing the programmes that the National Agency for Education has identified for expansion or additional costs for starting up one or more programmes at short notice when another entity's school has closed. This inquiry finds that in these situations, it is sometimes reasonable that programmes need not be taken into consideration when a municipality sets its contribution to independent schools.

'Special grounds' is a restrictive exemption provision that will be significant to municipalities that must exercise their duty to provide education despite incurring additional costs. In such situations, compensation to independent schools will not be calculated based on these additional costs. At the same time these are additional costs that independent schools do not have. The proposal thus contributes to equity in resource allocation between municipal and independent entities, but may also make resource allocation more equitable between independent entities across the country. In the inquiry's assessment, the proposal would also lead to socio-economic benefits through better utilisation of resources when resource allocation better reflects the responsibilities and costs that various entities have.

Alongside this proposal, the inquiry also stresses that it would be beneficial to review the difference in responsibility between municipal and independent entities, not least to better match the programmes offered with labour market needs. An independent entity only needs to justify how its activities conform to labour market needs once. This takes place when it applies to the Swedish Schools Inspectorate for approval to commence activities. Since an approval applies until further notice, unless it is revoked due to shortcomings, the Inspectorate will not carry out another review of how the activities match labour market needs. The inquiry thus considers it beneficial to also review these conditions. The current inquiry on subject-based upper secondary school has been tasked with proposing additional measures to effectively gear upper secondary programmes towards working life.

Require conditions for compensation to certain strategic programmes

Although responsibility for upper secondary school is regulated in the same way for all municipalities, not all municipalities operate their own upper secondary schools. The offering of various upper secondary programmes is currently provided within primary collaboration areas that include several municipalities. These areas are derived from primary collaboration agreements. According to the Education Act, the collaboration agreements must include provisions on planning, scale and offering of programmes. In support of this,

the National Agency for Education provides planning information that outlines which programmes in which counties should expand and which should contract, with the aim of better matching labour market needs. However, establishing certain strategic programmes that should expand in scope entails greater risk, because they are associated with high costs per study place with relatively few pupils applying to them. The entity that is responsible for expanding these programmes thus risks having to finance potentially unfilled places. This could influence the interest in expanding such programmes.

Compensation for a pupil who studies at another municipality's school should, as a rule, be based on an agreement between the relevant municipalities. In reviewing municipalities' primary collaboration agreements, the inquiry has found that only a small number of collaboration areas have agreed on forms of compensation that make it possible for a municipality that assumes the risk of expanding certain programmes to avoid sole responsibility for the costs of any unfilled seats. To increase municipalities' incentive to agree on this type of solution, the inquiry considers that primary collaboration agreements should include conditions on cost-sharing for certain strategic programmes. It will be up to the collaborating municipalities to determine how the conditions are formulated.

The proposed regulation is expected to lead to increased incentives to expand the programmes that the labour market is in need of. The inquiry sees socio-economic benefits in such an expansion and few or no disadvantages in the proposed regulations. In the inquiry's assessment, these regulations would not entail additional administrative work from the municipalities, because an immediate renegotiation of existing agreements would not be required; it is instead proposed that the provisions on conditions apply when new agreements are concluded.

Introduce conditional contributions and define resource schools' target groups and mandate

Municipalities currently have the possibility of providing a higher basic contribution to resource schools and schools in sparsely populated areas, for example, that may have additional costs for higher staffing levels in comparison with other schools. However, there is

no statutory support for the municipalities also being able to impose conditions on independent entities for this increased amount, or for demanding reimbursement if such conditions are not met. The inquiry therefore proposes, in line with what the inquiry proposed in its interim report, that conditional contributions be introduced for upper secondary schools and upper secondary school for pupils with intellectual disabilities.

Conditional contributions would thus be a new part of the contribution that municipalities could choose to utilise. A municipality could determine the conditions that apply to that part of the contribution. A conditional contribution is intended to cover additional costs that an organisation incurs and should apply for a certain purpose, such as a resource school or a school in a sparsely populated area. It is also proposed that it be possible for municipalities to demand reimbursement of funds if the conditions are not fulfilled.

There is a high level of pupil mobility within upper secondary schools, and it is not unusual for independent entities to receive pupils from several municipalities. To reduce the risk of contradictory conditions from different municipalities, the inquiry proposes that a municipality should consult on the conditions with the municipalities in the relevant primary area of collaboration before a decision is taken on introducing conditional contributions.

The inquiry finds that conditional contributions can make resource allocation more equitable between different types of entity within a municipality. Through the ability to set out requirements, and demand reimbursement if requirements are not fulfilled, municipalities would be given greater opportunity to ensure that the increased support that justified extra resource allocation is provided in the activities. In the inquiry's assessment, this should have positive effects from both a pupil perspective and an effectiveness perspective. Conditional contributions may entail additional work for municipalities, but it is not mandatory to utilise them.

The introduction of conditional contributions would provide additional opportunities for municipalities to finance resource schools. There is currently no specific regulation of what a resource school unit is and should provide. In light of this, the inquiry finds that potential central government regulation of the compensation specifically for resource schools needs to be preceded by an inquiry that defines resource schools' target group and mandate. In its interim

report, the inquiry proposed that a new inquiry should be appointed with the remit of more closely defining the target group and mandate for resource schools within compulsory schools and compulsory schools for pupils with intellectual disabilities. In its final report, the inquiry has thus proposed that, if such an inquiry is appointed, it also be tasked with reviewing upper secondary resource schools.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 2 a och 2 b §§, 16 kap. 52 och 55 §§, 19 kap. 45 och 48 §§, 26 a kap. 3 § och 29 kap. 26 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 16 kap. 53 a § och 19 kap. 46 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap.

3 §[1]

I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 a kap. 13 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

[1] Senaste lydelse 2026:1634.

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 a kap. 13 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,

– konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– 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,

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– strategiskt viktig utbildning: en gymnasieutbildning inom ett nationellt program som behöver öka i omfattning för att den regionala arbetsmarknaden har behov av den,

– undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och

– utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

2 kap.

2 a §[2]

Varje kommun ska samverka med minst två andra kommuner om uppgifter i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Samverkan ska ske genom ett avtal (primärt samverkansavtal). Även samverkan som sker på annan liknande grund anses som primärt samverkansavtal. De samverkande kommunerna bildar ett primärt samverkansområde för utbildningen.

Kommunerna i ett primärt samverkansområde ska samråda om resurstilldelningen till gymnasieskolans nationella program.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på samverkan med minst två kommuner med hänsyn till kommunernas geografiska placering. Sådana föreskrifter får ange vad som ska gälla i fråga om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning för kommuner som omfattas av undantaget.

2 b §[3]

Det primära samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. Bestämmelser om vilka utbildningar samverkansavtalet ska omfatta finns i 15 kap. 30 a § första stycket och 20 kap. 16 a § första stycket.

Det primära samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. *Ett primärt samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar.* Bestämmelser om vilka utbildningar samverkansavtalet ska omfatta finns i 15 kap. 30 a § första stycket och 20 kap. 16 a § första stycket.

Bestämmelser om samverkansavtal i andra fall (sekundära samverkansavtal) finns i 15 kap. 30 a § andra och tredje styckena och i 23 kap. 21, 22 och 23 §§.

[2] Senaste lydelse 2022:1089.
[3] Senaste lydelse 2022:1089.

16 kap.

52 §[4]

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen, enligt 42 §, var skyldig att erbjuda utbildning på nationella program vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 53 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 54 § *tillkomma för enskilda elever*.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

53 a §

Ett villkorat belopp får lämnas för ett visst ändamål. Beloppet får förenas med de villkor som kommunen bestämmer. Innan kommunen fattar beslut om införande av villkorade belopp ska samråd om villkoren ske med övriga kommuner i det primära samverkansområdet.

55 §

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet *och det villkorade beloppet* bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen. *Om det finns särskilda skäl till följd av*

[4] Senaste lydelse 2015:73.

kommunens ansvar enligt 15 kap. 30 § behöver kommunen inte beakta vissa utbildningar i beräkningen av grundbelopp och villkorat belopp.

För utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Statens skolverk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i andra stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

19 kap.

45 §[5]

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen enligt 18 kap. 27 § var skyldig att erbjuda utbildning i anpassade gymnasieskolan vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 46 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 47 § *tillkomma för enskilda elever*.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

46 a §

Ett villkorat belopp får lämnas för ett visst ändamål. Beloppet får förenas med de villkor som kommunen bestämmer.

[5] Senaste lydelse 2022:1315.

48 §[6]

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet, den inriktningen eller ett jämförbart program.	För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet *och det villkorade beloppet* bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet, den inriktningen eller ett jämförbart program. *Om det finns särskilda skäl till följd av kommunens ansvar enligt 18 kap. 27 § behöver kommunen inte beakta vissa utbildningar i beräkningen av grundbelopp och villkorat belopp.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av resurser.

När det är fråga om sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska Statens skolverk för varje utbildning eller variant besluta det grundbelopp som hemkommunen ska betala.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i tredje stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

[6] Senaste lydelse 2012:109.

26 a kap.[7]

3 §

En enskild huvudman som fått bidrag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.	En enskild huvudman som fått bidrag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp. *Detsamma ska gälla villkorat belopp när mottagaren inte uppfyllt villkoren.*

Återbetalningsskyldigheten gäller det som har betalats ut för mycket.

29 kap.

26 §[8]

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av grundbelopp samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.	Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av grundbelopp, *villkorat belopp* samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 och 13 §§.

[7] Senaste lydelse 2026:1634.
[8] Senaste lydelse 2025:729.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2027.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2028.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för primära samverkansavtal som har tecknats före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039) att 13 kap. 2, 3 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

13 kap.

2 §[1]

Om ytterligare resurser ges till hemkommunens gymnasieskola eller anpassade gymnasieskola under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen.	Om ytterligare resurser ges till hemkommunens gymnasieskola eller anpassade gymnasieskola under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen, *om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta.*

Om hemkommunen minskar ersättningen till sin gymnasieskola eller anpassade gymnasieskola, får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

3 §[2]

I 16 kap. 53 §, 17 kap. 32 §, 19 kap. 46 § och 22 kap. 19 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för

1. undervisning avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, personal i skolbibliotek, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,
2. lärverktyg avse kostnader för läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen, kostnader för analoga och digitala medier i skolbibliotek samt studiebesök och liknande kostnader,
3. elevhälsa avse kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser,

[1] Senaste lydelse 2022:1617.
[2] Senaste lydelse 2024:269.

4. måltider avse kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader,

5. administration avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet,

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp), och

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp *samt villkorat belopp*), och

7. lokalkostnader avse kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är lärverktyg och kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

I det fall utbildningen är en särskild variant eller avvikelse i form av riksrekryterande utbildning och det inte är fråga om en sådan utbildning som avses i 22 kap. 13 § skollagen, ska dock bidragets grundbelopp i stället bestämmas enligt 2 kap. 6 §.

10 §[3]

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola ska för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats.

Av redovisningen ska beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt framgå. Om det inte finns särskilda skäl, ska redovisningen även innehålla belopp för övriga kostnadsslag var för sig.

Av redovisningen ska beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt framgå. Om det inte finns särskilda skäl, ska redovisningen även innehålla belopp för övriga kostnadsslag var för sig. *Redovisningen ska också i förekommande fall innehålla uppgift om utbildningar som inte har beaktats med stöd av 16 kap. 55 § eller 19 kap. 48 § skollagen (2010:800)*.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om sådan redovisning.

[3] Senaste lydelse 2012:402.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2027.
2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2028.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 Utredarens uppdrag enligt direktiven

Den 2 november 2023 beslutade regeringen om direktiven ”En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet” (2023:153). Enligt direktiven ska en särskild utredare föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Syftet med uppdraget är att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Enligt direktiven ska utredaren:

- Föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän, som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov.
- Föreslå hur staten utifrån modellen för en nationell skolpengsnorm ska beräkna hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara.
- Med utgångspunkt i modellen för en nationell skolpengsnorm, föreslå ett system där kommunerna fastställer och tilldelar medel till skolverksamheterna.

I uppdraget ingår också att se över hur ersättningen ska påverkas av elevers program- och skolbyten och att utreda ett system för en förutsägbar och långsiktig finansiering av fristående resursskolor inom gymnasieskolan.

Utredningen ska analysera, föreslå en modell och ett system samt lämna nödvändiga författningsförslag. Vid behov ska förslag på övergångsbestämmelser lämnas för att underlätta för huvudmännen att

hantera omställningseffekterna vid införandet av en norm. Om en bindande skolpengsnorm inte är möjlig, ska utredaren i stället ”föreslå hur det kan utformas ett system där skolpengsnormen har en vägledande men inte bindande funktion eller om ett stegvis införande är mer lämpligt”.[1]

Utredningen lämnade sitt delbetänkande (SOU 2025:72) *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan* den 12 juni 2025.[2] Delbetänkandet gällde förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive fristående resursskolor i dessa skolformer, samt fritidshemmet. För enkelhetens skull refererar utredningen till detta betänkande i texten som ”delbetänkandet om grundskolan” även om det omfattade flera skolformer.

2.2 Utredningens genomförande

2.2.1 Omfattning

Detta slutbetänkande avser gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Betänkandet omfattar kommunernas finansiering av verksamheter som drivs såväl i kommunens egen regi som av andra offentliga och enskilda huvudmän. Betänkandet har fokus på likvärdigheten i kommunernas fördelning av resurser inom dessa skolformer, inte på hur respektive huvudman använder resurserna, se vidare kapitel 4.

2.2.2 Frågeområden och underlag

Frågeområden

Betänkandet har fokus på tre huvudområden enligt direktiven:

- En nationell norm: här ingår att analysera och ta ställning till hur en norm ska beräknas. Exempelvis ingår att se över vilka kostnadsslag som ska ingå och om kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken kan påverka normens träffsäkerhet. Det ingår också att bedöma om normen bör vara bindande eller vägledande. Ytterligare en del är hur ersättningen för elever i behov av omfattande särskilt stöd och resursskolorna kan hanteras i ett system med

[1] Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153, s. 16.
[2] Se regeringsbeslut 2025-03-06, tilläggsdirektiv 2025:23.

en norm. Det ingår även att analysera vem som ska ansvara för att beräkna normen, hur kommunerna ska redovisa vilka resurser som har tilldelats skolan och om det ska finnas sanktioner för de kommuner som inte följer normen.

- Skolbyten: här ingår att analysera hur huvudmännens budgetar och kostnader påverkas av att elever byter skola och program under läsåret.
- Resursskolor: här ingår att utreda ett system för finansiering av fristående resursskolor inom gymnasieskolan.

När det gäller normen har utredningen i enlighet med direktiven i första hand övervägt ett system med en bindande skolpengsnorm där normen reglerar ersättningen till samtliga huvudmän. I andra hand har utredningen övervägt en vägledande norm. Normen har värderats utifrån de principer som framgår av direktiven. Normen ska vara korrekt, transparent, begriplig och förutsägbar. Syftet ska vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet.

Enligt direktiven ska utredningens förslag om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan motsvara förslagen i delbetänkandet, men med de avvikelser som är motiverade av gymnasieskolans och anpassade gymnasieskolans särart. Gymnasieskolan skiljer sig åt från grundskolan på flera sätt, bland annat finns en större elevrörlighet och krav på samverkan om gymnasieutbudet mellan kommuner (se kapitel 3). Gymnasieskolan präglas också av en större komplexitet genom det varierade utbildningsutbud som kommunerna ska erbjuda sina invånare. Utredningen har därför i flera avseenden sett över och lämnat andra förslag för gymnasieskolan än för grundskolan.

Underlag

I enlighet med direktiven har ett viktigt underlag för utredningen varit den modell som en tidigare utredning, Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan, har tagit fram. Utöver detta har även andra tidigare rapporter och bearbetning av statistik från främst Statistikmyndigheten SCB (SCB) och Statens skolverk (Skolverket) varit underlag för utredningen.

Löpande under utredningens gång har utredningens sakkunniga och experter bidragit med både fakta och synpunkter. Utredningen har också inhämtat såväl fakta som synpunkter från andra aktörer genom intervjuer med berörda myndigheter och intresseorganisationer. Kontakter har även tagits med andra, närliggande statliga utredningar. Den särskilda utredaren har därutöver deltagit i ett antal möten med syfte att föra en dialog om utredningens uppdrag.

2.3 Betänkandets disposition

De följande två kapitlen ger en bakgrundsbeskrivning till uppdraget. Läsaren finner i *kapitel 3* en övergripande beskrivning av de två skolformerna gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, som uppdraget omfattar. Här finns också en beskrivning av nuvarande ersättningsregelverk för dessa skolformer. Därefter, i *kapitel 4*, analyserar utredningen dagens resursfördelning och resonerar om en likvärdig resursfördelning skulle kunna bidra till en likvärdig utbildning i landet.

I *kapitel 5* beskriver utredningen en beräkningsmodell för att ta fram en bindande norm för gymnasieskolan och analyserar vilka effekter en sådan norm skulle få jämfört med dagens resursfördelning. Utredningen lämnar här sin bedömning om en bindande norm bör införas. I det därpå följande kapitlet, *kapitel 6*, ger utredningen sina bedömningar och förslag om en vägledande norm för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Kapitel 7 behandlar kommunernas utbudsansvar, det vill säga kommunernas skyldighet att se till att gymnasieungdomarna erbjuds en utbildning av god kvalitet. Kapitlet innehåller utredningens bedömningar och förslag om utbudsansvaret.

Kapitel 8 och 9 omfattar direktivens frågeställningar om program- och skolbyten respektive fristående resursskolor inom gymnasieskolan. Utredningens bedömningar och förslag lämnas i respektive kapitel.

Det därpå följande kapitlet, *kapitel 10*, behandlar förslagens konsekvenser för bland annat kommuner och huvudmän samt elever.

I betänkandets sista kapitel, *kapitel 11*, lämnar utredningen sina författningskommentarer.

Efter kapitel 11 finns en referenslista med de underlag som utredningen hänvisar till. I *bilaga 1 och 2* finns utredningens direktiv i sin helhet.

3 Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

I detta kapitel beskrivs de två frivilliga skolformerna gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, som ingår i utredningens uppdrag. Först beskrivs vad skolformerna omfattar och ansvaret för att erbjuda utbildningarna. Därefter beskrivs samlat i ett avsnitt nuvarande reglering av resurserna till utbildningarna.

3.1 Gymnasieskolan

3.1.1 Gymnasieskolans program

Gymnasieskolan består av

- nationella program och riksrekryterande utbildningar med egna examensmål
- vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år
- introduktionsprogram.

Nationella program och riksrekryterande utbildningar med egna examensmål

Det finns sammanlagt 18 treåriga *nationella program*, varav sex är högskoleförberedande och tolv är yrkesprogram. Det är 15 av de 18 nationella programmen som har olika inriktningar. Till exempel finns inom samhällsvetenskapsprogrammet inriktningarna: a) beteendevetenskap, b) medier, journalistik och kommunikation samt c) samhällsvetenskap.

Alla nationella program, såväl högskoleförberedande som yrkesprogram, ger grundläggande högskolebehörighet.[1] I yrkesprogrammen kan huvudmannen besluta att gymnasial lärlingsutbildning ska ingå som ett alternativt sätt att genomföra programmet.[2] Utbildningen är då i huvudsak förlagd till en eller flera arbetsplatser. Annars är huvudregeln att undervisningen i gymnasieskolan ska bedrivas skolförlagd.[3] Viss möjlighet finns dock till att använda fjärrundervisning, där elev och lärare är åtskilda i rum men inte i tid, och distansundervisning, där elev och lärare kan vara åtskilda både i rum och tid.[4]

Från de nationella programmen finns vissa avvikelser som kräver godkännande från Skolverket samt även från Statens Skolinspektion (Skolinspektionen) när det gäller enskilda huvudmän.[5] Särskild variant innebär att delar av utbildningen avviker från vad som annars gäller för det nationella programmet.[6] Exempelvis ger ett antal huvudmän samhällsvetenskapsprogrammet med musik som särskild variant. Inför hösten 2026 har Skolverket tagit emot sju ansökningar och godkänt fem av dessa utbildningar som särskilda varianter inom gymnasieskolan hos offentliga huvudmän.[7] Däremot var det för de enskilda huvudmännen inga särskilda varianter som godkändes av två inkomna ansökningar inför hösten 2026.[8]

Utöver de nationella programmen finns det också sex *riksrekryterande utbildningar med egna examensmål* som elever från hela landet kan söka till.[9] Här ingår till exempel yrkesdansarutbildningen och flygteknikutbildningen. I riksrekryterande utbildningar ingår också

[1] Inom yrkesprogrammen har dock eleven möjlighet att välja bort kurser som ingår i den grundläggande behörigheten, men kan ändå ha möjlighet att uppnå en yrkesexamen. 16 kap. 3 § andra stycket skollagen (2010:800).
[2] 16 kap. 11 § andra stycket skollagen.
[3] 15 kap. 11 § skollagen.
[4] 21 och 22 kap. skollagen.
[5] För fristående skolor ingår särskild variant, avvikelse i form av riksrekryterande utbildning, riksrekryterande idrottsutbildning vid riksidrottsgymnasium eller nationellt godkänd idrottsutbildning i ansökan till Skolinspektionen som skickar vidare till Skolverket för beslut. 2 kap. 5 § gymnasieförordningen (2010:2039).
[6] 5 kap. 1 § gymnasieförordningen.
[7] Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/anordna-utbildning/anordna-gymnasieutbildning/anordna-sarskild-variant-av-nationella-program-inom-gymnasieskolan-eller-anpassade-gymnasieskolan. Hämtad 2026-06-10.
[8] Skolinspektionen (2025). *Beslut om att starta eller utöka skola*, s. 13.
[9] Formellt är det egentligen endast utbildningar med offentlig huvudman som benämns som riksrekryterande, eftersom huvudregeln för utbildningarna som drivs av enskild regi är att de är öppna för sökande från hela landet. Men en enskilt driven utbildning, som genom en motsvarande prövning har fått tillstånd för avvikelser från vad som annars gäller för ett nationellt program, benämns ibland ”så kallat riksrekryterande”.

utbildningar vid riksidrottsgymnasium.[10] Även andra utbildningar kan, efter beslut av Skolverket, bli riksrekryterande. Det förutsätter att det finns en nationell efterfrågan och ett nationellt intresse av utbildningen.[11]

Vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år

Vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år är en påbyggnadsutbildning för elever som har läst teknikprogrammet på gymnasiet eller har motsvarande kunskaper.

Introduktionsprogram

För elever som inte är behöriga till nationella program finns nedanstående fyra introduktionsprogram:

- *Programinriktat val* syftar till att ge behörighet till nationella program.[12]
- *Yrkesintroduktion* är avsett för elever som saknar godkända betyg för behörighet till ett yrkesprogram så att de kan få en yrkesinriktad utbildning som underlättar att etablera sig på arbetsmarknaden eller studier på ett yrkesprogram.[13]
- *Individuellt alternativ* är för ungdomar som inte är behöriga till ett yrkesprogram eller ungdomar som vill ha en mer allmänt inriktad utbildning som förbereder dem för fortsatt utbildning eller för arbetsmarknaden.[14]
- *Språkintroduktion* är för nyanlända ungdomar som inte har de betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller annan utbildning.[15]

[10] Utbildningar där ämnena specialidrott och tränings- och tävlingslära ingår får vara riksidrottsgymnasium om det finns ett nationellt intresse av att tillgodose elitidrottens krav och det ställs särskilda krav på gemensam träning. Om en kommun anordnar utbildningen ska den vara riksrekryterande. 5 kap. 23 § gymnasieförordningen.
[11] 5 kap. 12 § gymnasieförordningen.
[12] 17 kap. 3 och 10 §§ skollagen.
[13] 17 kap. 3 och 11 §§ skollagen.
[14] Jämför 6 kap. 6 § gymnasieförordningen och Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/introduktionsprogram. Hämtad 2026-04-16.
[15] 17 kap. 3 och 12 §§ skollagen.

Utbildningen på samtliga introduktionsprogram utom språkintroduktionen kan vara lärlingsliknande.[16] Programinriktat val och yrkesintroduktion får utformas för en grupp elever eller för en enskild elev. När programinriktat val är utformat för en grupp av elever ska det vara planerat på förhand och sökbart. Övriga introduktionsprogram ska utformas för en enskild elev.[17]

Introduktionsprogrammen kommer dock att förändras. Den 1 juli 2030 träder nya bestämmelser i kraft som innebär att programinriktat val tas bort på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2031.[18]

3.1.2 Kraven på utbildningen

Kraven på gymnasieskolan regleras främst av skollagen och gymnasieförordningen.[19] Här regleras exempelvis att utbildningen i gymnasieskolan ska vara avgiftsfri och att det är treåriga utbildningar men att huvudmannen kan besluta att utbildningen får fördelas på längre tid.[20] Introduktionsprogrammens längd varierar dock, eftersom dessa är individuella och de brukar pågå mellan ett och tre år. Den garanterade undervisningstiden varierar mellan typ av program, till exempel är den 2 180 timmar för högskoleförberedande program och 2 720 timmar för yrkesprogram.[21] Elever på introduktionsprogrammen ska ha en minsta garanterad undervisningstid på 23 timmar i veckan.[22]

Skollagen reglerar att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.[23] I genomsnitt är det 82 procent av lärarna som är behöriga, men andelen behöriga lärare varierar beroende av huvudmannatyp. Samtidigt varierar också antalet elever per lärare hos de olika typerna av huvudmän, se tabell 3.1.

[16] Huvudmän för introduktionsprogram kan under vissa förutsättningar få statsbidrag om de bedriver lärlingsliknande utbildning. Förordningen (2011:947) om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram reglerar statsbidraget. Enligt denna förordning innebär lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram att mer än hälften av utbildningen, räknat från och med det läsår som eleven påbörjar den lärlingsliknande utbildningen, genomförs som arbetsplatsförlagt lärande.
[17] 17 kap. 4 § skollagen.
[18] 17 kap. 2 § skollagen med lydelse enligt lag (2026:1244).
[19] Särskild reglering finns också såsom förordningen (2011:7) om dansarutbildning som innehåller bestämmelser om yrkesdansarutbildningen.
[20] 15 kap. 17 § skollagen respektive 16 kap. 15 § andra stycket skollagen.
[21] 16 kap. 18 § skollagen.
[22] 17 kap. 6 § skollagen.
[23] 2 kap. 13 § skollagen.

Tabell 3.1 Andelen behöriga lärare och antal elever per lärare

Läsåret 2025/26

	Andel (%) behöriga lärare	Antal elever per heltidstjänstgörande lärare
Enskild	79,6 %	14,9
Kommun	82,8 %	11,7
Region	71,3 %	8,3
Totalt	**82,0 %***	**12,5**

* Omfattar ej uppgifter från regioner.

Anm.: I kommun ingår även kommunalförbund. Andel behöriga lärare avser procent med legitimation och behörighet av antal heltidstjänster.

Källa: Skolverket. Tabell 5 A, B, C och D: Anställda med behörighet (inklusive introduktionsprogram), läsåret 2025/26 samt tabell 3: Lärare – heltidstjänster, kön, födelseland, tillsvidareanställning, tjänstgöringsgrad och lärartäthet, läsår 2021/22–2025/26.

Det är även en stor variation mellan landets kommuner i andelen anställda lärare med lärarlegitimation och behörighet – från cirka 14 upp till 99 procent av de anställda lärarna omräknat till heltidstjänster läsåret 2025/26. Det finns såväl enskilda som offentliga huvudmän som har låg andel behöriga lärare. Både geografiskt läge och vilka program som huvudmannen bedriver kan påverka förutsättningarna för rekrytering. Ser man till storstadskommunerna, där det finns både enskilda och kommunala huvudmän och en förhållandevis hög andel behöriga lärare, har de kommunala huvudmännen i Malmö och Stockholm en något högre andel behöriga lärare än de enskilda huvudmännen (89,1 jämfört med 86,2 procent respektive 89,1 jämfört med 83,0 procent). I Göteborg är det i stället enskilda huvudmän som har 88,1 procent, medan kommunal huvudman har 80,2 procent behöriga lärare.[24]

3.1.3 Kommunens ansvar att erbjuda gymnasieskola

Alla *kommuner* ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet.[25] Ett erbjudande om utbildning innebär däremot inte någon skyldighet för kommunen att se till att varje ungdom får utbildning vid ett visst program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella in-

[24] Skolverket. Personalstatistik med lärarlegitimation och behörighet Läsåret 2025/26.
[25] 15 kap. 30 § skollagen.

riktningar.[26] Mer än hälften av de nationella programmen bör därför finnas med i utbudet.[27] Vid bedömningen av om ett allsidigt urval erbjuds får kommunen även ta hänsyn till utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen eller i en annan kommun inom ett primärt samverkansområde som kommunen ingår i (se nästa avsnitt).[28] I planeringen av utbildningen ska kommunerna ta hänsyn till ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov när det gäller de nationella programmen samt programinriktat val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever.[29]

En *region* får anordna utbildningar på nationella program som avser naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får regionen anordna utbildning även på andra nationella program.[30]

Enskilda huvudmän kan efter godkännande från Skolinspektionen erbjuda gymnasieskola. Huvudmannen ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen i gymnasieskolan, med undantag för när hemkommunen inte ger tilläggsbelopp för en elev på grund av betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.[31] Särskilda bestämmelser gäller också för resursskolor (se kapitel 9).

När det gäller introduktionsprogrammen får en fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program även anordna programinriktat val som är inriktat mot det nationella programmet samt anordna yrkesintroduktion om skolan har ett yrkesprogram. En fristående gymnasieskola får också erbjuda individuellt alternativ och språkintroduktion.[32]

Region och enskild huvudman ska, i likhet med den kommunala huvudmannen, ta hänsyn till ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov när den bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa.[33] Regleringen infördes den 1 juli 2023 och innebar då nya tillståndsvillkor för de enskilda huvudmännen. Framgent prövar därför Skolinspektionen i sin tillståndsgivning att utbildningen bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.

[26] 16 kap. 42 § skollagen.
[27] Prop. 1990/91:85. *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildning*, s. 58.
[28] 16 kap. 42 § och 17 kap. 16 § skollagen.
[29] 15 kap. 30 b och 31 a §§ skollagen.
[30] 15 kap. 31 § och 17 kap. 17–18 §§ skollagen.
[31] 15 kap. 33 § och 16 kap. 54 § skollagen.
[32] 17 kap. 28 § skollagen.
[33] 15 kap. 31 a och 32 a §§ skollagen.

De primära samverkansavtalen

Varje kommun ska genom ett så kallat primärt samverkansavtal samverka med minst två andra kommuner om uppgifter i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning.[34] Avtalen ska avse planering, dimensionering och erbjudande av utbildning.[35] Därutöver finns ingen reglering av vad avtalen ska innehålla.

Hösten 2025 fanns det, enligt en kartläggning som utredningen har gjort, 42 primära samverkansområden som totalt omfattar 280 kommuner.[36] Det varierar hur många kommuner som ingår i varje samverkansområde – från 2 upp till 37 kommuner. Det är ofta kommuner inom samma län som samverkar, men länen är vanligen uppdelade på flera primära samverkansområden. Ibland ingår kommuner från flera län i samverkansområdet. En mindre del (fem samverkansområden) utgörs av kommunalförbund eller gemensam nämnd och det finns därför inte ett primärt samverkansavtal för dessa. Kommunalförbund ingår ibland också i vissa samverkansområden tillsammans med andra kommuner.

Utöver de primära samverkansavtalen kan kommunerna även ha ingått sekundära samverkansavtal. Sekundära avtal ska fungera som ett komplement som bara avser vissa utbildningar[37] och kan ingås både med kommuner och regioner. Enligt en sammanställning som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har gjort våren 2024 var det strax över 40 procent av kommunerna som även tecknat, eller då avsåg att teckna, sekundära avtal. Dessa gällde främst naturbruksprogrammet och fordons- och transportprogrammet.[38]

De 37 primära samverkansavtalen har ofta som uttalat syfte att ge eleverna tillgång till ett brett utbud av kvalitativa utbildningar. Det vanligaste är att avtalen, i enlighet med regleringen, omfattar nationella program och introduktionsprogram utformade för en grupp elever. Det förekommer även bredare omfattning, till exempel genom att anpassade gymnasieskolan ingår. Avtalen reglerar formerna för samverkan om utbudet, med utgångspunkt i att respektive kommun beslutar om dimensioneringen av sina utbildningar.

---

[34] 2 kap. 2 a § skollagen.
[35] 2 kap. 2 b § skollagen.
[36] Gotlands kommun är undantaget från kravet att ingå samverkansavtal. Resterande kommuner har inte svarat alternativt hade då inte ingått avtal än.
[37] Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning,* s. 64.
[38] SKR. *Planering och dimensionering av gymnasieutbildning Resultat av kommunenkät genomförd april 2024*.

Exempelvis reglerar avtalen när samverkan måste ske inför att en kommunal huvudman avser att förändra sitt utbud.

Flera av avtalen verkar utgå från SKR:s ”Vägledning vid utformning av primära samverkansavtal gällande planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning”. I SKR:s vägledning ingår interkommunal ersättning som en av punkterna som avtalet kan omfatta. I flera av avtalen eller dess bilagor finns, även om det inte är reglerat att det ska finnas, en kortfattad beskrivning av ersättningsmodellen för den interkommunala ersättningen. Utgångspunkten är då oftast skollagens reglering av grundbeloppet till enskilda huvudmän och de kostnadsslag som detta ska omfatta. Det är färre av avtalen som också anger hur ersättningen till de enskilda huvudmännen fastställs. Även om det inte är reglerat att detta ska ingå, innehåller en del av avtalen ändå detta med tydliga beskrivningar av vilket pris det är som gäller. Exempelvis beskriver ett avtal enligt vilka principer ersättningen till enskild huvudman ska fastställas enligt nedan:

- Om utbildningen ges i hemkommunens regi: hemkommunens pris för programmet.
- Om utbildningen inte finns i hemkommunen: samverkansområdets medelvärde för programmet.
- Om utbildningen inte finns i samverkansområdet: riksprislistan.

Anpassa utbudet efter arbetsmarknadens behov och elevernas efterfrågan

Som underlag för de primära samverkansområdenas planering tar Skolverket sedan 2023 vart tredje år fram planeringsunderlag för dimensioneringen av gymnasieutbildningen i varje län.[39] Skolverket bedömde i de första planeringsunderlagen att det i samtliga län behöver ske en omdisponering av utbildningsplatserna inom gymnasieskolan. Tyngdpunkten behöver enligt myndigheten flyttas från högskoleförberedande program till yrkesprogram, för att inte obalansen mellan arbetsmarknadens behov och utbildningsutbudet ska öka ytterligare. Behovet av arbetskraft med gymnasial yrkesutbildning kommer att öka framöver. Enligt SCB, vars underlag Skolverket bland annat utgår från i sina analyser, finns risk för stor brist på for-

[39] 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

donsutbildade, vård- och omsorgsutbildade samt industritekniskt utbildade till 2035. Det är också risk för brist på arbetskraft med utbildning inom bygg, el-, automations-, dator- och kommunikationsteknik, naturbruk samt restaurang och livsmedel.[40]

Av tabell 3.2 framgår vilka program som enligt Skolverket behöver minska, öka eller behålla nuvarande andel av utbildningsutbudet i flertalet län. För de utbildningar som Skolverket har bedömt behöver öka är det på nationell nivå en högre andel behöriga sökande än vad som antas. Det talar för att det finns ett utrymme att utöka dessa.

Tabell 3.2 Arbetsmarknadens behov av utbildningarna och elevernas efterfrågan, läsåret 2025/26

Program	Andel (%) behöriga sökande	Andel (%) antagna på programmet	Skillnad sökande och antagna, procentenheter	Andel (%) av alla antagna på programmet som går hos enskild huvudman
Minska				
Ekonomi	96,0 %	64,1 %	31,9	35 %
Samhällsvetenskap	92,7 %	61,6 %	31,1	34 %
Försäljning och service	76,6 %	50,5 %	26,1	29 %
Barn och fritid	68,7 %	51,8 %	16,9	21 %
Estetiska	85,7 %	68,1 %	17,6	48 %
Behålla				
Naturvetenskap	96,7 %	68,4 %	28,3	30 %
Naturbruk	80,3 %	56,6 %	23,7	64 %
Hotell och turism	75,9 %	55,0 %	20,9	33 %
Humanistiska	94,3 %	76,1 %	18,2	4 %
Teknik	93,1 %	72,8 %	20,3	29 %
Restaurang och livsmedel	74,7 %	59,5 %	15,2	17 %

[40] Skolverket (2023). *Utbud och efterfrågan på gymnasial utbildning En nationell bild*, s. 6 och 14–16.

Program	Andel (%) behöriga sökande	Andel (%) antagna på programmet	Skillnad sökande och antagna, procent-enheter	Andel (%) av alla antagna på programmet som går hos enskild huvudman
Öka				
El och energi	86,2 %	50,5 %	35,7	34 %
VVS och fastighet	79,6 %	51,5 %	28,1	31 %
Industritekniska	77,6 %	53,0 %	24,6	27 %
Fordon och transport	67,2 %	49,3 %	17,9	24 %
Bygg och anläggning	73,5 %	54,9 %	18,6	18 %
Vård och omsorg	63,9 %	54,6 %	9,3	26 %

Anm.: Avser elever som sökt till respektive program i första hand. Frisör- och stylistsutbildning har tidigare ingått i hantverksprogrammet men utgör från och med hösten 2025 ett eget program. Därför lämnas ingen statistik för denna inriktning här.

Källa: Skolverket. Tabell 2 A: Sökande till gymnasieskolan till läsåret 2025/26, efter kön och tabell 5 B: Elever på program redovisade efter typ av huvudman och skolår, läsåret 2025/26 samt Skolverket (2023). *Utbud och efterfrågan på gymnasial utbildning En nationell bild.*

Beroende på ungdomarnas efterfrågan av varje program varierar det dock hur stort utrymmet är att utöka antalet platser. Samtliga yrkesprogram har en mindre skillnad mellan andel behöriga sökande och antagna än de högskoleförberedande programmen (23 procentenheter jämfört med 28 procentenheter). Det är minst skillnad mellan behöriga sökande och antagna på vård- och omsorgsprogrammet (9 procentenheter). Det programmet har också lägst andel behöriga sökande (64 procent). Även restaurang- och livsmedelsprogrammet har en jämförelsevis liten skillnad mellan andelen behöriga sökande och antagna. Inom dessa program finns det således utifrån nationella uppgifter ett mindre eget utrymme att utöka utbildningarna.

På de program som flest söker till är det också störst skillnad mellan andelen sökande och antagna. Störst andel av eleverna söker sig till ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammen. Det var 16 respektive 17 procent av eleverna som sökte sig till dessa program som sitt förstahandsval läsåret 2025/26. Det är förvisso en jämförelsevis stor andel som blir antagna till dessa program (över 60 procent). Samtidigt är det störst skillnad mellan andelen behöriga sökande och andelen som blir antagna till dessa program. Om huvudmännen enbart skulle ta hänsyn till ungdomarnas efterfrågan, skulle detta vara utbildningar som borde utökas. Men när även arbetsmarknadens behov

beaktas, ingår båda dessa program i de utbildningar som Skolverket har bedömt behöver minska i flertalet län.

Enskilda huvudmän bedriver såväl utbildningar som ingår bland de som Skolverket har bedömt behöver öka som minska. I genomsnitt är det 31 procent av eleverna som får de utbildningar som ingår i tabell 3.2 hos enskild huvudman. Bland annat på programmen estetiska (48 procent), ekonomi (35 procent) och samhällsvetenskap (34 procent) har enskild huvudman en större del av eleverna än sitt genomsnitt. Dessa program har Skolverket bedömt bör minska. Enskilda huvudmän tar också en något större del av eleverna än sitt genomsnitt på ett av programmen som bör öka – el- och energiprogrammet (34 procent). Det är samtidigt ett program där det är bland de största skillnaderna mellan behöriga sökande och antagna. Annars är det främst kommunal huvudman som bedriver utbildningarna som bör utökas.

Mottagande

Huvudmannen ansvarar för antagningen till de utbildningar som den anordnar.[41] Antagningsorganisationen får dock vara gemensam för gymnasieskola anordnad av kommuner, regioner och enskilda huvudmän samt får vara gemensam för flera skolformer.[42] Ansökan ska ges in till den sökandes hemkommun. Men om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman, ska kommunen omedelbart sända ansökan vidare till denna huvudman.[43] När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med en annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.[44] Huvudmannen får besluta att anta en sökande vid senare tidpunkt än vid början av utbildningen, om det finns plats och om den sökande är behörig och har de kunskaper och färdigheter som krävs för att tillgodogöra sig undervisningen.[45]

För offentliga huvudmän finns reglering om mottagande i första respektive andra hand för utbildningar som inte är riksrekryterande utbildningar.[46] Utbildningar som drivs i enskild regi ska däremot som

[41] 15 kap. 12 § första stycket skollagen.
[42] 15 kap. 12 och 14 §§ skollagen.
[43] 16 kap. 35 §, 17 kap. 13 §, 17 a kap. 17 § och 19 kap. 28 § skollagen.
[44] 16 kap. 15 § skollagen.
[45] 7 kap. 8 § gymnasieförordningen.
[46] 16 kap. 45 § skollagen.

huvudregel vara öppna för alla och det finns därför ingen reglering om förstahands- och andrahandsmottagande för dessa. Behöriga ungdomar från hela landet kan därmed söka till fristående skolor oavsett var de ligger. Resursskolor är dock begränsade till elever i behov av särskilt stöd och även vissa andra utbildningar kan vara begränsade till de elever som de är speciellt anpassade för.[47]

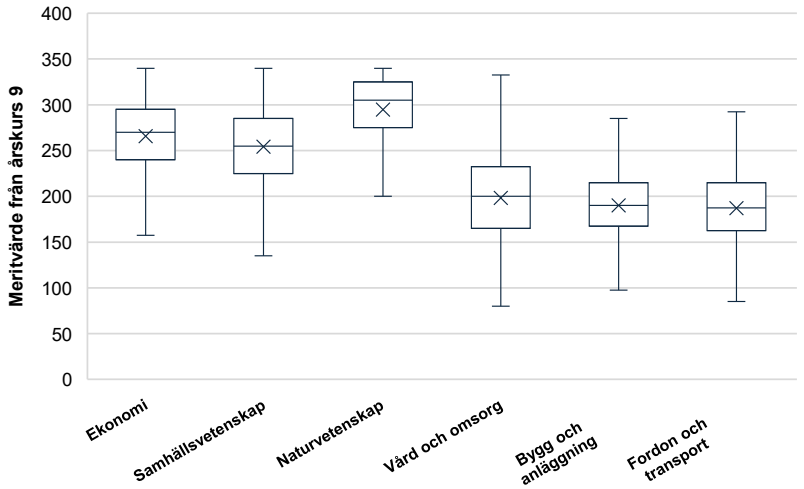
Den kommunala huvudmannen ska i *första hand* ta emot ungdomar som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet till ett nationellt program, eller till en sådan nationell inriktning, särskild variant eller gymnasial lärlingsutbildning som börjar första läsåret. Även vissa andra elever ska tas emot i första hand. Det gäller till exempel elever som söker till ett program eller en inriktning som inte finns i elevens hemkommun samt elever som socialtjänsten har placerat eller som har särskilda skäl.[48]

Efter eleverna som tillhör grupperna enligt ovan har sökt och fått plats vid utbildningen har resterande sökande rätt att antas till utbildningen. Dessa har således rätt till mottagande i *andra hand* till programmet eller inriktningen. Innan en kommun eller en region tar emot en sökande som inte är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, ska yttrande inhämtas från den sökandes hemkommun.[49]

Om antalet platser är färre än antalet behöriga sökande som ska tas emot i första respektive andra hand, ska ett urval göras. Urvalet ska vara sakligt och opartiskt samt ska som huvudregel ske utifrån elevernas meritvärde från årskurs 9.[50] Detta medför att eleverna i viss mån fördelar sig på program och skolor efter vilket meritvärde de har. I figur 3.1 redovisar utredningen hur spridningen i meritvärde ser ut för förstaårselever inskrivna i gymnasieskolan under höstterminen 2025 för sex vanliga nationella program. Som framgår finns en spridning i meritvärden både mellan och inom programmen.

[47] 15 kap. 33 § skollagen.
[48] 16 kap. 43–44 §§ skollagen.
[49] 16 kap. 47–48 §§ skollagen.
[50] 7 kap. 2 och 4 §§ gymnasieförordningen.

Figur 3.1 Spridning i meritvärde från årskurs 9 för förstaårselever inskrivna på nationellt program i gymnasieskolan höstterminen 2025



Anm.: Spridningen redovisas i form av en boxplot (även kallat låddiagram). En boxplot är ett diagram där ett statistiskt material åskådliggörs i form av en låda som rymmer den mittersta hälften av materialet. I diagrammet sammanfattas materialet med hjälp av fem värden: medianvärdet, undre och övre kvartilen samt minimum och maximum. Extremvärden har av sekretesskäl utelämnats i figuren. Kvartilavståndet kallas avståndet mellan övre och undre kvartilen, det vill säga längden på lådan. Den undre kvartilen markerar den 25:e percentilen och den övre kvartilen markerar den 75:e percentilen. Lådan innehåller alltså 50 procent av värdena. I lådan markeras medianen med ett streck. I lådan har även ett kryss lagts till för att illustrera medelvärdet.

Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

När det gäller introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion, som är ordnad för en grupp av elever, finns även för dessa program en förstahandsrätt för elever. Det gäller elever som är hemmahörande, eller som är placerade av socialtjänsten på HVB-hem[51] eller skyddat boende, i kommunen eller i samverkansområdet. Om det finns platser kvar sedan dessa elever har fått plats, får kommunen ta emot även andra elever.[52]

För introduktionsprogram som är ordnade för en enskild elev får kommun och region ta emot behöriga[53] elever även från andra kommuner.[54]

[51] Hem för vård eller boende.
[52] 17 kap. 19 § skollagen.
[53] För att vara behörig till ett introduktionsprogram gäller att eleven ska ha avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och påbörjar sin gymnasieutbildning senast som 20-åring. 15 kap. 5 § skollagen.
[54] 17 kap. 21 § skollagen.

3.1.4 Elever och huvudmän

Elever

Läsåret 2025/26 var det 97,7 procent av eleverna som gick direkt vidare från grundskolan till gymnasieskolan.[55] Totalt var det cirka 375 000 elever i gymnasieskola, vilket innebär en fortsatt ökning av elevantalet. Jämfört med föregående läsår ökade elevantalet med en procent. Det är främst eleverna på yrkesprogrammen som ökar (motsvarande fyra procent jämfört med året innan).[56]

Huvuddelen av eleverna gick på ett nationellt högskoleförberedande program. Programmen med flest elever är samhällsvetenskapsprogrammet, ekonomiprogrammet och naturvetenskapsprogrammet. Tillsammans har dessa över hälften av eleverna på de nationella programmen (51 procent).[57]

I riket är det 69 procent av eleverna som går på en skola i offentlig regi, det vill säga som drivs av kommun (inklusive kommunalförbund) eller region. Det är en högre andel som går på introduktionsprogrammen i offentlig regi (81 procent), se tabell 3.3.

Tabell 3.3 Andel elever per typ av program, offentlig och enskild regi

Läsåret 2025/26

Typ av program	Andel (%) i offentlig regi	Andel (%) i enskild regi
Nationellt högskoleförberedande program	67 %	33 %
Nationellt yrkesförberedande program	68 %	32 %
Introduktionsprogram	81 %	19 %
Vidareutbildning fjärde tekniskt år	55 %	45 %

Anm.: I yrkesförberedande program ingår även riksrekryterande utbildningar med egna examensmål med cirka 1 000 elever. I högskoleförberedande program ingår även International Baccalaureate (IB) med cirka 3 000 elever.

Källa: Skolverket. Tabell 5 A: Elever på program redovisade efter typ av huvudman och kön, läsåret 2025/26 samt tabell 5 F: Elever som läser gymnasieingenjörsutbildning (sitt fjärde år på teknikprogrammet) läsåret 2025/26, redovisade efter utbildningsprofil.

[55] Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/fler-statistiknyheter/statistik/2026-04-10-statistik-om-elever-som-gatt-direkt-till-gymnasieskolan-efter-arskurs-9-lasaret-2025-26. Hämtad 2026-06-24.
[56] Skolverket (2026). *Elever i gymnasieskolan Läsåret 2025/26*, s. 11–13.
[57] Skolverket (2026). *Elever i gymnasieskolan Läsåret 2025/26*, s. 14.

Huvudmän

Utbudet av gymnasieutbildningar beskrivs ibland som en gymnasiemarknad. En gymnasiemarknad kan enligt Skolverket definieras som ett område som har ett självständigt utbud och en självständig efterfrågan på gymnasieutbildning. Det är också ett område som eleverna kan pendla inom. Läsåret 2022/23 fanns det 85 sådana områden. Inom vissa gymnasiemarknader kan det enligt Skolverket uppstå en konkurrens mellan eleverna. Det kan medföra att elever med olika meritvärden från grundskolan fördelas olika mellan skolor. I större marknader menar Skolverket att det kan finnas en tendens till överetablering av de gymnasieprogram som har flest antal sökande. Samtidigt är utbudet av program oftast allsidigt där. I mindre marknader tenderar utbudet i stället att vara begränsat till de program som har tillräckligt antal sökande.[58]

Läsåret 2025/26 fanns det totalt cirka 1 260 gymnasieskolenheter. I dessa uppgifter ingår även ett fåtal internationella skolor som erbjuder så kallade IB-utbildningar, International Baccalaurate. Huvuddelen av de 1 260 skolenheterna (65 procent) drevs av en offentlig huvudman, se tabell 3.4. De offentliga huvudmännen består främst av kommuner men också av nio kommunalförbund och sex regioner. Det är 44 kommuner som endast bedriver introduktionsprogram.

Såväl fristående som kommunala skolor varierar i storlek. I genomsnitt är antal elever per skolenhet störst i kommungrupperna storstäder, pendlingskommuner nära storstad och större städer, där det i kommunala skolenheter i snitt är över 350 elever per skolenhet. Även fristående skolor har ett jämförelsevis stort genomsnittligt elevantal i dessa kommuntyper.[59] När skolenheternas storlek jämförs utifrån begreppet skolenhet ska det dock tas i beaktan att det varierar hur huvudmännen har definierat sina skolenheter. Skolenhet och skolbyggnad är inte samma sak. En skolbyggnad kan innehålla flera skolenheter som delar på vissa gemensamma resurser, såsom ledning samt matsal och andra salar.

Fristående gymnasieskolor finns i 99 kommuner och är enligt Skolverket främst belägna i storstäder och storstadsnära kommuner samt i områden med goda socioekonomiska förutsättningar. I stor-

[58] Skolverket (2023). *Gymnasiemarknadens geografi på 2020-talet Elevernas pendling till gymnasieutbildning*, s. 5–10.
[59] Skolverket. Tabell 4 B: Skolor och elever läsåret 2024/25, medelvärden för kommungrupper och tabell Gymnasieskola – antal elever läsåret 2025/26.

städer och storstadsnära kommuner är över hälften av skolorna fristående. Detta kan jämföras med mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner där en femtedel är fristående skolor.[60] Totalt finns en aktiebolagsdriven gymnasieskola i 92 kommuner. Gymnasieskolor som drivs av stiftelser och ideella föreningar finns i 16 respektive 10 kommuner, se tabell 3.4.

Tabell 3.4 Antal skolkommuner och skolenheter per typ av huvudman

Läsåret 2025/26

	Antal skolkommuner	Antal skolenheter	Antal elever
Kommun	243	804	254 922
Region	11	12	2 357
Enskild	98	448	118 170
varav aktiebolag	92	393	102 523
varav ideell förening	10	14	2 547
varav stiftelser och fonder	16	34	12 045
varav övrigt	6	7	1 055
Totalt	**249**	**1 264**	**375 449**

Anm.: I kommun ingår även kommunalförbund. Kommun omfattar också de kommuner som endast har introduktionsprogram (44 stycken). Enskild omfattar även internationell skola. Övrigt omfattar handelsbolag, ekonomiska föreningar, m.fl.

Källa: Skolverket. Tabell 4 A: Skolenheter och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2016/17–2025/26.

I de kommuner som inte bedriver någon egen gymnasieskola pendlar eleverna till gymnasieskolor i andra kommuner, endera i offentlig eller enskild regi. Även flera andra kommuner har en stor utpendling, se tabell 3.5. Totalt för gymnasieskolan är det 35 procent av eleverna som pendlar till en gymnasieskola utanför sin hemkommun.[61] Som framgår av tabellen nedan är det över hälften av kommunerna som har en utpendling om mer än 50 procent av kommunens folkbokförda elever. Flera kommuner har också en hög inpendling. I 36 kommuner står inpendlingen för hälften av eleverna eller mer i de kommunala skolorna.[62]

[60] Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskola*, s. 11, 13, 16 och 21.
[61] Sett till de riksrekryterande utbildningarna med egna examensmål är det en högre andel av eleverna som studerar utanför sin hemkommun (68 procent) och till de 18 skolenheter som bedriver dessa utbildningar kommer elever från 182 av landet 290 kommuner. Skolverket (2024). *Riksrekryterande utbildningar med egna examensmål*, s. 16.
[62] Skolverket. Tabell: Gymnasieskola – Pendling mellan hem- och skolkommun per typ av huvudman. Läsår 2025/26.

Tabell 3.5 Pendlingsmönster folkbokförda elever som pendlar till annan kommun för gymnasieskola endera i offentlig regi eller enskild regi

Läsåret 2025/26

Andel (%) av eleverna som pendlar	Antal kommuner
100 %	42
75–99 %	79
50–74 %	38
25–49 %	61
24 % eller mindre	70
Totalt	**290**

Källa: Skolverket. Tabell: Gymnasieskola – Pendling mellan hem- och skolkommun per typ av huvudman. Läsår 2025/26.

3.2 Anpassade gymnasieskolan

3.2.1 För elever med intellektuell funktionsnedsättning

Utbildningen i anpassade gymnasieskolan ska vara öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört, men som, på grund av att de har en intellektuell funktionsnedsättning, inte bedöms ha förutsättningar att uppfylla sådana betygskriterier som gäller för gymnasieskolan och som minst ska uppfyllas. De ungdomar som tillhör målgruppen för anpassade gymnasieskolan har rätt att bli mottagna i anpassad gymnasieskola om utbildningen påbörjas före utgången av det första kalenderhalvåret det år som de fyller 20 år.[63]

Med intellektuell funktionsnedsättning avses även personer som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Personer med autism eller autismliknande tillstånd ska jämställas med personer med intellektuell funktionsnedsättning endast om de också har en intellektuell funktionsnedsättning eller en sådan funktionsnedsättning som jämställs med det.[64]

Hemkommunen prövar frågan om en sökande tillhör målgruppen. Om utredning saknas, till exempel om eleven inte har gått i anpassad grundskola tidigare, eller det av andra skäl bedöms nödvändigt, ska beslutet föregås av en utredning. En sådan utredning ska omfatta en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.[65]

[63] 18 kap. 4 § skollagen.
[64] 29 kap. 8 § skollagen.
[65] 7 kap. 5 § andra stycket och 18 kap. 5 § skollagen.

3.2.2 Nationella och individuella program

Utbildningen i anpassade gymnasieskolan består av nationella och individuella program.[66] Det finns sammanlagt nio *nationella program*.[67] Inom de nationella programmen får det finnas nationella inriktningar som kan börja något av de fyra läsåren.[68] I nuläget är det dock inget av de nationella programmen som har någon inriktning.

Inom de nationella programmen får det efter Skolverkets godkännande finnas även särskilda varianter som börjar något av de fyra läsåren.[69] I nuläget finns inga godkända särskilda varianter inom anpassad gymnasieskola. Under de senaste åren har det varit få eller inga huvudmän som har ansökt om att anordna särskilda varianter inom anpassad gymnasieskola.[70]

Inom de nationella programmen får det också finnas gymnasial lärlingsutbildning som börjar något av de fyra läsåren. Gymnasial lärlingsutbildning ska i huvudsak vara förlagd till en eller flera arbetsplatser.[71] Det är huvudmannen som beslutar om utbildningen ska omfatta lärlingsutbildning.[72]

Utbildning på ett *individuellt program* ska erbjudas elever som inte kan följa undervisningen på ett nationellt program.

3.2.3 Kraven på utbildningen

För anpassade gymnasieskolan finns det på motsvarande sätt som för gymnasieskolan angett i författningar vad den ska innehålla. Exempelvis regleras att utbildningen som huvudregel är fyrårig och en garanterad undervisningstid om minst 3 600 undervisningstimmar fördelade på fyra läsår anges.[73]

På samma sätt som för gymnasieskolan är det reglerat att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare, och är behörig för viss undervisning, får bedriva undervisningen.[74] Det är samtidigt

[66] 18 kap. 8 § skollagen.
[67] 19 kap. 2 § skollagen.
[68] 19 kap. 6–7 §§ skollagen.
[69] 19 kap. 8 § skollagen.
[70] Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/anordna-utbildning/anordna-gymnasieutbildning/anordna-sarskild-variant-av-nationella-program-inom-gymnasieskolan-eller-anpassade-gymnasieskolan. Hämtad 2026-06-10.
[71] 19 kap. 10 § skollagen.
[72] 19 kap. 11 § skollagen.
[73] 19 kap. 17 § skollagen respektive 19 kap. 19–21 §§ skollagen.
[74] 2 kap. 13 § skollagen.

en mycket liten andel av personalen som har en lärarbehörighet i anpassad gymnasieskola – 16,8 procent.[75] Det är således en betydligt lägre andel jämfört med gymnasieskolan (82,0 procent behöriga lärare). Det är också en stor variation mellan landets kommuner i andelen lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne – från cirka 0 upp till 44 procent av lärarna läsåret 2025/26.[76]

3.2.4 Kommunens ansvar att erbjuda anpassad gymnasieskola

Kommunerna ansvarar för att alla ungdomar i kommunen som tillhör anpassade gymnasieskolans målgrupp erbjuds utbildning av god kvalitet i anpassade gymnasieskolan.[77] Kommunen får erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller en region enligt samverkansavtal. Kommuner som har ingått ett samverkansavtal bildar ett samverkansområde för utbildningen.

Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt som möjligt anpassas efter ungdomarnas önskemål.[78] Kommunen ”ska sträva” efter att erbjudandet om utbildning i anpassade gymnasieskolan ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.[79] Kravet på ett allsidigt utbud kan således sägas vara lägre inom anpassade gymnasieskolan än inom gymnasieskolan. För gymnasieskolan gäller att erbjudandet ”ska omfatta” ett allsidigt utbud av nationella program och inriktningar.

Även inom vissa andra områden är det skillnad i regleringen mellan anpassade gymnasieskolan och gymnasieskolan. För anpassade gymnasieskolan finns reglerat att alla kommuner vid utformningen av anpassade gymnasieskolan ska beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna. Kommuner som anordnar anpassad gymnasieskola ska så långt det är möjligt organisera anpassade gymnasieskolan så att ingen elev på grund av skolgången be-

[75] Skolverket. Tabell 5 A: Anställda med behörighet, läsåret 2025/26.
[76] Skolverket. Anpassad gymnasieskola – Personalstatistik med lärarlegitimation och behörighet, läsåret 2025/26.
[77] 18 kap. 9 § skollagen.
[78] 18 kap. 27 § skollagen.
[79] 19 kap. 34 § skollagen.

höver bo utanför det egna hemmet.[80] Motsvarande reglering finns däremot inte inom gymnasieskolan.

Efter överenskommelse med en kommun får en *region* anordna utbildning i anpassade gymnasieskolan på nationella och individuella program.[81]

Enskilda huvudmän får efter godkännande från Skolinspektionen bedriva anpassad gymnasieskola. Fristående skolor ska vara öppna för alla ungdomar som har rätt till utbildning i en anpassad gymnasieskola med offentlig huvudman. Huvudmannen behöver dock inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna tilläggsbelopp för eleven på grund av att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.[82] För individuella program gäller skyldigheten att ta emot eleven bara om huvudmannen och elevens hemkommun har kommit överens om det bidrag som kommunen ska betala till huvudmannen för utbildningen.[83]

Mottagande

På samma sätt som inom gymnasieskolan ansvarar huvudmannen för antagningen till de olika utbildningar som den anordnar, men det får vara en gemensam antagningsorganisation för olika skolformer och för olika huvudmän.[84]

Som nämnts tidigare behöver eleven ingå i målgruppen för anpassad gymnasieskola för att kunna bli antagen. För mottagande till offentligt anordnade utbildningar gäller även inom anpassade gymnasieskola att det finns mottagande i första respektive i andra hand.

En elev som är hemmahörande i kommunen kan mottas i *första hand*. Även en elev som vistas i kommunen eller samverkansområdet på grund av att eleven är placerad i ett HVB-hem eller i ett skyddat boende har förstahandsrätt.[85] Därutöver tillkommer bland annat sökande som ska tas emot i första hand om de med hänsyn till personliga förhållanden har särskilda skäl.[86]

[80] 18 kap. 28 § skollagen.
[81] 18 kap. 29 § skollagen.
[82] 18 kap. 34 § och 19 kap. 47 § skollagen.
[83] 18 kap. 34 § tredje stycket skollagen.
[84] 18 kap. 12–13 §§ skollagen. Se också 18 kap. 15 § och 19 kap. 28 § skollagen.
[85] 19 kap. 35 § skollagen.
[86] 19 kap. 36 § skollagen.

När alla de som ska tas emot i första hand har tagits emot till utbildningen kan även övriga sökande tas emot i *andra hand* till återstående platser.[87] På samma sätt som inom gymnasieskolan ska en kommun eller en region som tar emot en sökande i andra hand först inhämta yttrande från den sökandes hemkommun. Yttrandet ska innehålla uppgift om huruvida eleven tillhör anpassade gymnasieskolans målgrupp.[88]

För riksrekryterande utbildningar som Skolverket beslutat om kan alla behöriga sökande i landet söka och det finns därmed ingen företrädesrätt för ungdomar som är hemmahörande i lägeskommunen.[89]

3.2.5 Elever och huvudmän

Elever[90]

Det var 7 950 elever som läste en utbildning i anpassade gymnasieskolan läsåret 2025/26. Det motsvarar nästan 2 procent av alla elever som läser en gymnasieutbildning. Av alla elever i anpassade grundskolans årskurs 9 läsåret 2024/25 fortsatte 88 procent direkt till anpassade gymnasieskolan hösten 2025. Andelen elever som fortsatte direkt till gymnasieskolan var 5 procent.

Det var 4 650 elever som läste ett nationellt program, vilket motsvarar 58 procent av alla elever i anpassade gymnasieskolan. Det vanligaste programmet är handel och service med 1 020 elever. Hantverk och produktion är det minsta programmet med 120 elever.

Det var 3 310 elever som läste på individuella program, vilket motsvarar 42 procent av alla elever i anpassade gymnasieskolan.

Antalet elever i anpassade gymnasieskolan har ökat med 381 sedan föregående läsår, vilket motsvarar en ökning med 5 procent. Det är nionde året i rad som antalet elever ökar. Eleverna har ökat med nästan 7 procent på nationella program och med 3 procent på individuella program.

[87] 19 kap. 39 § skollagen.
[88] 19 kap. 41 § skollagen.
[89] 19 kap. 37 § skollagen.
[90] Avsnittet är baserat på Skolverket (2026). *Elever i anpassade gymnasieskolan Läsåret 2025/26*.

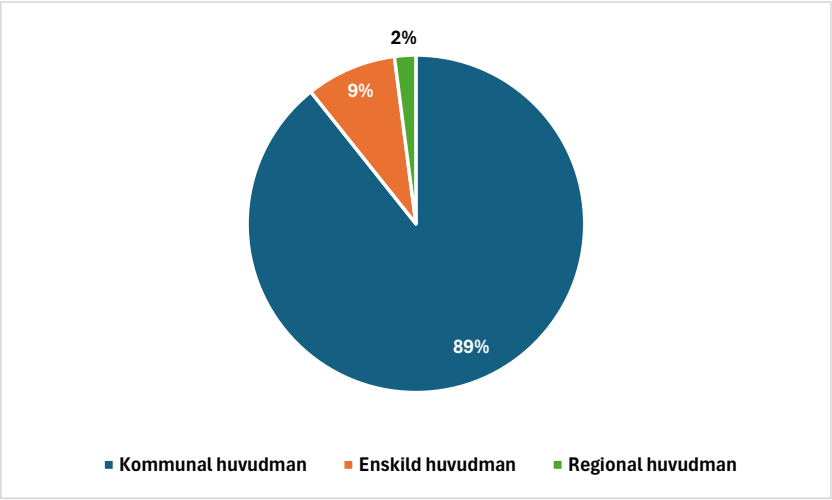
Huvudmän

Det finns skolenheter med anpassad gymnasieskola i 155 av landets 290 kommuner. Av de totalt 242 skolenheterna har majoriteteten, 83 procent, en kommunal huvudman.

Av de 7 950 elever som går i anpassade gymnasieskolan läsåret 2025/26 går huvuddelen (89 procent) i en skolenhet med kommunal huvudman, se figur 3.2. Endast en mindre del (9 procent) går i en skolenhet med enskild huvudman eller i en skolenhet med regional huvudman (2 procent). Sett över tid har den procentuella fördelningen mellan kommunal, regional och enskild huvudman varit stabil.[91]

Figur 3.2 Elevers fördelning på typ av huvudman

Läsåret 2025/26



Källa: Skolverket (2026). Elever i anpassade gymnasieskolan Läsåret 2025/26.

3.3 Nuvarande reglering av finansieringen

Finansieringen av gymnasieskolan regleras främst genom skollagen och gymnasieförordningen. Skolverket beslutar också genom föreskrifter om finansieringen, exempelvis fastställande av riksprislistan.

[91] Skolverket (2026). *Elever i anpassade gymnasieskolan Läsåret 2025/26*, s. 14.

3.3.1 Ingen direkt reglering av resurserna till kommunens egna skolor

Det finns ingen direkt reglering av hur mycket resurser en kommun ska tillföra sina egna gymnasieskolor. Indirekt finns dock bestämmelser genom att skollagen reglerar att resurserna ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov[92].

Det är skolhuvudmannen som ansvarar för att fördela de tilldelade resurserna till sina skolenheter. Ansvarig huvudman för kommunens egna skolor är oftast en kommunal nämnd. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som finns i andra författningar.[93] I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov.[94] Skolan har ett kompensatoriskt uppdrag för elever som har sämre förutsättningar. Huvudmannen ansvarar för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till elevers skilda förutsättningar och behov.[95]

3.3.2 Rätt till bidrag för fristående skolor

Bidraget ska beslutas innan årets början

Bidrag till enskilda huvudmän för gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska beslutas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på kommunens budget för det kommande kalenderåret och beslutas före kalenderårets början. I vissa fall, då beslut först fattas av Skolverket, får dock kommunens beslut fattas senast den 15 februari det kalenderår som bidraget avser. För elever som påbörjar en utbildning under kalenderåret ska hemkommunen besluta om bidraget omgående. För elever som påbörjar utbildning i augusti ska bidraget avse tiden från och med den 1 juli samma år.[96]

[92] 2 kap. 8 b § skollagen.
[93] 2 kap. 8 § skollagen.
[94] 1 kap. 4 § skollagen.
[95] Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 221–222.
[96] 13 kap. 1 § gymnasieförordningen.

Grundbelopp för elever på nationella program

Hemkommunen ska lämna bidrag till den enskilde huvudmannen för varje behörig elev från kommunen på ett nationellt program vid en fristående skolenhet. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.[97] Grundbeloppet omfattar ersättning för

1. *undervisning* som avser kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, personal i skolbibliotek, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader
2. *lärverktyg* som avser kostnader för läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen, kostnader för analoga och digitala medier i skolbibliotek samt studiebesök och liknande kostnader
3. *elevhälsa* som avser kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser
4. *måltider* som avser kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader
5. *administration* som avser administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet
6. *mervärdesskatt* som avser ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp)
7. *lokalkostnader* som avser kostnader för hyra, drift, inventarier som inte är lärverktyg och kapital i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.[98]

Ersättning för lokalkostnader ska utgå från hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader, om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokal-

[97] 16 kap. 42 och 52 §§ samt 19 kap. 45 § skollagen.
[98] 16 kap. 53 § och 19 kap. 46 § skollagen samt 13 kap. 3 § första stycket gymnasieförordningen.

kostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.[99]

Det finns inget nationellt krav på att erbjuda skolmåltider i gymnasieskolan men de flesta gymnasieskolor gör det.[100] Om hemkommunen erbjuder kostnadsfria skolmåltider ska bidraget till en enskild huvudman för gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola innefatta ersättning för skolmåltider. En enskild huvudman för gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, vars bidrag från en elevs hemkommun innefattar ersättning för skolmåltider, får inte ta ut någon måltidsavgift från den elev som bidraget avser.[101]

Bidrag på lika villkor

För utbildning på nationella program och inriktningar som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet och den inriktningen.[102] Denna reglering brukar benämnas principen om bidrag på lika villkor. Erbjudande kan ske endera genom att kommunen själv tillhandahåller utbildningen eller genom samverkansavtal med annan offentlig huvudman.[103]

Om hemkommunen erbjuder programmet eller inriktningen i ett samverkansområde, finns det ingen uttrycklig bestämmelse som anger vilket grundbelopp som ska användas. Det har dock ansetts vara förenligt med principen om bidrag på lika villkor att grundbeloppet då fastställs utifrån ett medelvärde i samverkansområdet.[104] Det har däremot i rättsliga avgöranden inte ansetts förenligt med principen om bidrag på lika villkor att gentemot en enskild huvudman utgå från det lägsta priset i samverkansområdet i stället för ett genomsnitt.[105]

[99] 13 kap. 5 § gymnasieförordningen.
[100] Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan. Hämtad 2026-08-24.
[101] 13 kap. 4 § gymnasieförordningen.
[102] 16 kap. 55 § skollagen.
[103] 15 kap. 30 och 30 a §§ skollagen.
[104] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 1 juli 2014 i mål nr 2634-13 och Kammarrätten i Stockholms dom den 17 juli 2018 i mål nr 6743-17.
[105] Kammarrätten i Göteborgs domar den 26 mars 2012 i mål nr 3556-12 och den 12 mars 2013 i mål nr 8947-11.

De ersättningar som enskilda huvudmän får kan också påverkas av att olika kommuner inträder eller utträder i ett samverkansområde eller att program avvecklas eller nyinrättas. Beräkningarna kan då ändras.

Om hemkommunen minskar ersättningen till sin gymnasieskola eller anpassade gymnasieskola, får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån. Det kan ske genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner. Om ytterligare resurser ges till hemkommunens gymnasieskola eller anpassade gymnasieskola under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen.[106] När ett underskott balanseras mot tidigare års överskott i kommunens skolverksamhet, och kommunen därmed inte skjutit till mer resurser till den egna verksamheten, har kommunen inte behövt kompensera de fristående skolorna för underskottet.[107] Finns det däremot inget överskott att kvitta underskottet mot, ska de enskilda huvudmännen få ersättning enligt huvudregeln.

Kommunen har möjlighet att ge olika ersättning inom samma program och inriktning under förutsättning att det sker enligt regleringen om bidrag på samma grunder. Exempelvis förekommer det att kommuner ger en lägre resurstilldelning för elever som går lärlingsprogram och en högre för dem med mer skolförlagd utbildning.[108] När en kommun i sin verksamhet differentierat resurserna inom samma program eller inriktning har det i rättsfall varit tillåtet att göra motsvarande differentiering av bidraget till de fristående gymnasieskolorna. Det saknade betydelse att de minskade resurserna för lärlingseleverna hade inneburit ett ökat bidrag för de andra eleverna.[109] Det finns avgöranden i underrätt där differentierade prismodeller har accepterats, även när kommunen i sin egen verksamhet har haft väldigt få och inom något program inga lärlingar. Kammarrätten gav inte prövningstillstånd i ett av målen, vilket kan tyda på att det inte fanns något rättsligt intresse att ta upp målet.[110] Det borde därför med dagens regelverk i de flesta situationerna vara möjligt att differentiera inom ett program eller inriktning beroende på olika

[106] 13 kap. 2 § gymnasieförordningen.
[107] HFD 2021 ref. 69.
[108] För lärlingsprogram finns det också möjlighet att ansöka om statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram.
[109] Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 april 2018 i mål nr 6484-17.
[110] Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 6 december 2017 i mål nr 4430-17 och Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 20 maj 2014 i mål nr 267-14.

förutsättningar. Särskilt gäller det för kommuner som ingår i större samarbeten. Regleringen om bidrag enligt samma grunder som till kommunens egen verksamhet utgår från om kommunen *erbjuder* ett visst program eller inriktning. Det betyder att även vad andra kommuner inom det primära samverkansområdet erbjuder kan ha betydelse för hur grundbeloppet fastställs.

Ersättningar som Skolverket fastställer: särskilda varianter och riksrekryterande utbildning

För utbildning på särskilda varianter och för riksrekryterande utbildning ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket.[111] I samband med beslutet om utbildningen beslutar Skolverket också om ersättningen. Skolverket gör dessförinnan en bedömning av det belopp som ingår i ansökan i förhållande till jämförbara utbildningar, enligt riksprislistan och tidigare ansökningar. Beloppet ska varje år räknas upp med det skolindex som har fastställts enligt förordningen (1993:167) om skolindex.[112]

Ersättningar som Skolverket fastställer: riksprislistan

Skolverket ansvarar för att beräkna och fastställa riksprislistan i en föreskrift.[113] Riksprislistan används för att fastställa grundbeloppet när en kommun inte själv anordnar, eller i samverkan med andra kommuner erbjuder, programmet eller inriktningen.[114] Riksprislistan ska också användas för en internationell skola, om elevens hemkommun och den enskilde huvudmannen inte kommer överens om ersättningen.[115] Gränsdragningsfrågor kan uppstå om vilken inriktning det är och därmed om det ska vara beslut enligt riksprislistan eller inte. Det har då inte varit avgörande vad inriktningen i fråga har kallats utan om innehållet i utbildningen, framför allt vilka kurser som erbjuds,

[111] 16 kap. 13 och 55 §§ samt 19 kap. 48 § skollagen.
[112] 5 kap. 11 och 18 §§ gymnasieförordningen.
[113] 13 kap. 9 § gymnasieförordningen.
[114] 16 kap. 55 § tredje stycket, 17 kap. 35 § andra stycket och 19 kap. 48 § fjärde stycket skollagen samt 13 kap. 9 § gymnasieförordningen.
[115] 24 kap. 6 a och 6 b §§skollagen samt 20 § förordningen (2015:801) om internationella skolor samt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2026:7) om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2026.

och om det därmed är jämförbart. Särskild vikt har lagts vid Skolinspektionens bedömning av inriktning.[116]

För *gymnasieskolans* 18 olika nationella program innehåller listan ett pris per program. För vissa inriktningar anges också pris per inriktning. Det sker för bygg- och anläggningsprogrammet, estetiska programmet, fordons- och transportprogrammet samt naturbruksprogrammet. Inom *anpassad gymnasieskola* innehåller riksprislistan endast ett gemensamt pris för all utbildning.

Riksprislistan omfattar grundbeloppet. Utöver detta kan tilläggsbelopp tillkomma för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd respektive som ska erbjudas modersmålsundervisning.

Gymnasieförordningen reglerar att berörda kommuners budgeterade bidragsbelopp och berörda regioners budgeterade kostnader för program och inriktning ska ligga till grund för bidragsbeloppen i riksprislistan.[117] Regleringen infördes 2010 för att riksprislistan, i likhet med övriga bidragsbeslut till enskild huvudman, ska baseras på budget i stället för såsom tidigare på kostnader. Kommunerna ska lämna in uppgifter om detta till Skolverket senast första vardagen efter den 6 januari varje år.[118] Skolverket ska meddela föreskrift med riksprislistan senast den 31 januari det kalenderår som riksprislistan gäller för.[119]

Skolverket reglerar genom föreskrifter vilka uppgifter som ska lämnas.[120] I tillägg till föreskrifterna regleras också inlämnandet genom Skolverkets och SCB:s ”Instruktioner för uppgiftslämnandet av Budget för program i gymnasieskolan och utbildning i anpassade gymnasieskolan”. Av föreskrifterna framgår att såväl kommuner som regioner är redovisningsskyldiga enligt nedan:

- Kommunerna ska för varje program som den anordnar i *gymnasieskolan* lämna uppgifter om budgeterade kostnader per elev samt uppgifter om budgeterat antal elever per program. Redovisningen ska ske per inriktning för vissa program. Kommuner som anordnar utbildning i *anpassade gymnasieskolan* ska även redovisa budgeterade kostnader per elev i anpassade gymnasieskolan tillsammans med uppgifter om budgeterat antal elever.

[116] Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 december 2012 i mål nr 9678-11.
[117] 13 kap. 9 § tredje stycket gymnasieförordningen.
[118] 6 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2012:102) om kommuners och regioners uppgiftsskyldighet för underlag till riksprislistan avseende gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och internationella skolor.
[119] 13 kap. 9 § första och fjärde stycket gymnasieförordningen.
[120] Skolverkets föreskrifter om kommuners och regioners uppgiftsskyldighet för underlag till riksprislistan avseende gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och internationella skolor.

- Regionerna ska redovisa budgeterade kostnader per elev för de naturbruksprogram som de anordnar i *gymnasieskolan*. Redovisningen ska ske per inriktning. Regioner som anordnar utbildning i anpassade gymnasieskolan ska också lämna uppgifter om budgeterade kostnader per elev i *anpassade gymnasieskolan* tillsammans med uppgifter om budgeterat antal elever.[121]

Uppgifterna ska innehålla en redovisning av den sammanlagda budgeterade kostnaden för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, lokalkostnader samt kostnader för måltider.[122] Administration och mervärdesskatt beräknas automatiskt i inlämningsblanketten.

Tilläggsbelopp för elever på nationella program

Tilläggsbelopp ska lämnas dels för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.[123]

Bidrag för elever på introduktionsprogram och individuellt program

När det gäller introduktionsprogrammen är huvudmannen för en fristående gymnasieskola skyldig att ta emot en elev till *yrkesintroduktion*, *individuellt alternativ och språkintroduktion* bara om huvudmannen och elevens hemkommun har kommit överens om det bidrag som kommunen ska betala till huvudmannen för utbildningen.[124]

[121] 2–3 och 5 §§ Skolverkets föreskrifter om kommuners och regioners uppgiftsskyldighet för underlag till riksprislistan avseende gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och internationella skolor.
[122] 2 och 5 §§ Skolverkets föreskrifter om kommuners och regioners uppgiftsskyldighet för underlag till riksprislistan avseende gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och internationella skolor.
[123] 16 kap. 54 § och 19 kap. 47 § skollagen.
[124] 17 kap. 29 § skollagen.

Motsvarande reglering om överenskommelse gäller även för individuella program inom anpassad gymnasieskola.[125]

På *programinriktat val* inom gymnasieskolan ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten som var behörig för utbildningen vid den tidpunkt när denna påbörjades. För programinriktat val delas ersättningen in i två delar:

1. ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som utbildningen är inriktad mot
2. ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet till det nationella programmet.[126]

Den första delen av bidraget ska, för elever som går på programinriktat val som är inriktat mot sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.[127] För elever inom programinriktat val som är inriktat mot en så kallad riksrekryterande utbildning ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket.[128]

Den andra delen av bidraget fastställer Skolverket i föreskrift och uppgår 2026 till 5 000 kronor per elev och ämne.[129]

3.3.3 Interkommunal ersättning

En kommun som har antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun, så kallad interkommunal ersättning.[130]

[125] 18 kap. 34 § skollagen.
[126] 17 kap. 24–25 §§ skollagen.
[127] 17 kap. 36 § skollagen.
[128] 17 kap. 36 § skollagen.
[129] 11 § Skolverkets föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2026.
[130] 16 kap. 50 §, 17 kap. 23 och 26 a §§ och 19 kap. 43 § skollagen.

Nationella program

Huvudregeln är att hemkommun och anordnande kommun, det vill säga den kommun som är huvudman för skolan som eleven går i, kan sluta överenskommelse om ersättningen. När detta inte finns är ersättningen för nationella program inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan beroende av på vilken grund mottagandet har skett enligt nedan:

- *För elever som har tagits emot i första hand*: om inte den anordnande huvudmannen (kommun eller region) och elevens hemkommun kommer överens om annat, ska den interkommunala ersättningen motsvara anordnarens självkostnad.[131]
- *För elever som har tagits emot i andra hand*: ersättningen ska högst uppgå till den kostnad som hemkommunen själv har för motsvarande utbildning. Men om anordnarens kostnad är lägre, ska hemkommunen i stället ersätta den lägre kostnaden.[132] På så sätt kan en anordnade kommun med jämförelsevis låga kostnader inte tjäna på att ta emot elever i andra hand från kommuner med höga utbildningskostnader. Regleringen är därmed annorlunda för gymnasieskolan än för grundskolan. I grundskolan ska ersättningen bestämmas med hänsyn till kommunens åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar i resursfördelningen till sina grundskolor.[133]

Introduktionsprogram och individuella program

Även för introduktionsprogrammen inom gymnasieskolan och individuella program inom anpassade gymnasieskolan gäller att ersättningen ska motsvara anordnarens självkostnad, om den anordnande huvudmannen och elevens hemkommun inte kommer överens om annat. När det gäller programinriktat val och den del som är inriktad mot ett nationellt program ska även denna ersättning motsvara anordnarens självkostnad, om hemkommunen inte erbjuder programmet som utbildningen är inriktad mot. Om hemkommunen erbjuder det aktuella nationella programmet, ska ersättningen högst uppgå

[131] 16 kap. 51 § och 19 kap. 44 § första stycket skollagen.
[132] 16 kap. 51 § och 19 kap. 44 § andra stycket skollagen.
[133] 10 kap. 34 § skollagen.

till den kostnad som hemkommunen själv har för motsvarande utbildning. Men om anordnarens kostnad är lägre, ska hemkommunen i stället ersätta den lägre kostnaden.[134]

Ersättningar som Skolverket fastställer

När det är fråga om riksrekryterande utbildning och särskilda varianter inom de nationella programmen, ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats av Skolverket, se tidigare avsnitt.[135]

[134] 17 kap. 24–25 §§ och 26 a § samt 19 kap. 44 a § skollagen.
[135] 16 kap. 47 och 51 §§ samt 19 kap. 44 § skollagen.

4 Resursers betydelse för en likvärdig utbildning

Införandet av en bindande norm för kommunernas finansiering av skolan skulle innebära en ny reglering av ett tidigare oreglerat område. Det medför därmed en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunernas handlingsutrymme begränsas jämfört med i dag. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör dock inte gå utöver det som är nödvändigt i förhållande till ändamålet[1] och den behöver därför vara proportionerlig. Ett område som kan motivera inskränkningar i den kommunala självstyrelsen är bland annat kravet på en likvärdig samhällsservice för medborgarna.[2]

Utredningen resonerar i detta kapitel om två delar med betydelse för ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Dels behandlar kapitlet resursers betydelse för likvärdigheten med fokus på hur resurserna påverkar skolans kvalitet – kan en likvärdig resursfördelning bidra till att utbildningen blir mer likvärdig? Dels behandlar kapitlet de kostnadsskillnader som är utgångspunkten för uppdraget och frågan om det finns betydande resursskillnader som kan motivera det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som en bindande skolpengsnorm skulle innebära.

[1] 14 kap. 3 § regeringsformen (1974:152).
[2] ESV (2024). https://forum.esv.se/konsekvensutredning/analysera-forslagen/ta-stallning-till-paverkan-pa-kommunala-sjalvstyret/. Hämtad 2026-08-05.

4.1 Likvärdig utbildning och resursfördelning

4.1.1 Utbildning har betydelse både för samhället och individen och ska vara likvärdig

Utbildning är betydelsefull såväl ur ett samhällsperspektiv som ur ett individuellt perspektiv. Empiriska studier har visat att utbildning som leder till ökad kompetens hos arbetskraften ger en ökad produktivitet och därigenom en ökad tillväxt i samhället. Ur ett individuellt perspektiv påverkar utbildningen framtida inkomster i form av lön och pension.[3] Skolan är också vad som brukar benämnas en skyddsfaktor mot bland annat arbetslöshet och kriminalitet.[4] Tidigare studier har bland annat visat att utan avslutad gymnasieutbildning ökar risken för arbetslöshet. Det finns också ett tydligt samband mellan utbildning och hälsa, som visar att personer med högre utbildning lever längre och har bättre hälsa.[5]

De strukturella förutsättningarna för att bedriva utbildning varierar samtidigt över landet och mellan huvudmän. Till exempel har kommuner olika geografi och befolkningsunderlag som påverkar förutsättningarna för att bedriva utbildning.[6] På individuell nivå varierar förutsättningarna för att tillgodogöra sig utbildning. Tidigare studier av grundskolan har visat att föräldrarnas utbildningsnivå och huruvida eleverna har utländsk bakgrund eller inte påverkar förutsättningarna för goda studieresultat.[7] Elevernas bakgrund har motsvarande betydelse inom gymnasieskolan (se nedan).

Samtidigt som förutsättningarna för att bedriva, respektive tillgodogöra sig, utbildning skiljer sig åt över landet och mellan individer ska svenskt skolväsende vara likvärdigt. Skollagen reglerar tre aspekter av likvärdigheten enligt nedan:

[3] Utbildningens betydelse för framtida inkomster varierar bland annat beroende på val av program, något som bland annat framgår av Rooth, D-O. & Stenberg, A. (2022). Valet av gymnasieutbildning och dess betydelse för inkomster i vuxen ålder. *Ekonomisk debatt*.
[4] Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*, s. 19.
[5] Balaj M., Henson C., Aronsson A. et al. (2024). Effects of education on adult mortality: a global systematic review and meta-analysis. *The Lancet Public Health*; Bartelink V. & Lager A. (2023). *Folkhälsorapport 2023*, s. 31 och SKR (2015). *Utbildning nyckeln till arbete*, s. 14.
[6] Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*, s. 57.
[7] Se t.ex. Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan* och Skolverket (2025). *Likvärdigheten i slutet av grundskolan*.

- *Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet*.[8] Rätten till lika tillgång till utbildning är enligt förarbetena en grundbult i det svenska skolsystemet. Lika tillgång handlar inte enbart om tillgång utifrån var eleven är bosatt. Lika tillgång till utbildning förutsätter även en utformning av utbildningen som möjliggör delaktighet utifrån elevers varierande behov. Lika tillgång betyder däremot inte en ovillkorlig rätt till utbildning, utan till exempel inom gymnasieskolan finns särskilda kriterier för antagning och urvalsregler.[9]
- *Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas*.[10] Likvärdighet ska, enligt förarbetena till skollagen, inte förstås som ”likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser”.[11] De fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar, men ”kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs”.[12]
- *Hänsyn ska tas i utbildningen till barns och elevers olika behov. Det ska vara en strävan att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen*.[13] *Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.*[14] Regleringen innebär därmed att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag för de elever ”som har sämre förutsättningar”.[15]

[8] 1 kap. 8 § skollagen.
[9] Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 228 och 637.
[10] 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).
[11] Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 229.
[12] Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 638.
[13] 1 kap. 4 § andra stycket skollagen.
[14] 2 kap. 8 b § skollagen.
[15] Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 221.

4.1.2 Brister i likvärdigheten

Utvecklingen av likvärdigheten inom svenskt skolväsende och brister i denna har behandlats i flera tidigare rapporter.[16] Enligt Skolverket är svenska elevers kunskaper på en god nivå i en internationell jämförelse. Men myndigheten drar samtidigt i sin lägesbedömning för 2026 slutsatsen att skolan inte i tillräcklig utsträckning kompenserar för elevers skilda förutsättningar.[17] Myndigheten beskriver brister i likvärdigheten ur dels ett strukturellt perspektiv, dels ett elevperspektiv.

Ur ett strukturellt perspektiv lyfter myndigheten fram huvudmännens skilda förutsättningar för att bedriva utbildning, till exempel storlek och geografisk placering, och att dessa skillnader påverkar elevernas tillgång till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Enligt Skolverket har huvudmän i glesbygd svårare förutsättningar att bedriva skola, bland annat på grund av stora avstånd och sämre möjligheter att rekrytera lärare och rektorer.[18] Även andra organisationer har belyst likvärdigheten med fokus på skillnader i skolgången i stadsbebyggelse kontra landsbygd, exempelvis vad gäller tillgången till olika program inom gymnasieskolan.[19]

Ur ett elevperspektiv lyfter Skolverket fram brister i förhållande till det kompensatoriska uppdraget. Bristerna har att göra med skolans kompensation för såväl socioekonomiskt betingade olikheter som skilda förutsättningar och behov i övrigt, till exempel på grund av en funktionsvariation. Spridningen i elevers prestationsnivåer har ökat och det är enligt Skolverket stora skillnader mellan elevgrupper när det gäller examen från gymnasieskolan.[20] I genomsnitt är det 80 procent av eleverna som tar en examen inom tre år på nationella program. Samtidigt är det en högre andel inom högskoleförberedande program än inom yrkesprogram (81 jämfört med 76 procent 2022) som tar

[16] Se t.ex. Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*; Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?* och Skolinspektionen (2022). *Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser Skolinspektionens samlade erfarenheter.*
[17] Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026*, s. 27.
[18] Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026*, s. 65.
[19] Se Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2024). *Platsens betydelse Unga på Landsbygd*; Skolverket (2025). *Grundskola i glesbygd*; SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen*; Svenskt Näringsliv (2021). *Bra skolor i hela landet – skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019* och Svenskt Näringsliv (2022*). Stora skillnader i skolkvalitet En geografisk kartläggning av förädlingsvärden i matematik mars 2022*.
[20] Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026*, s. 23–24.

examen inom tre år.[21] Enligt en tidigare undersökning från Skolverket har meritvärdet störst påverkan för sannolikheten att en elev ska ta examen, men även andra faktorer har viss betydelse. Förutsättningarna att nå en examen varierar bland annat beroende av nedanstående faktorer:

- Meritvärdet – ju högre meritvärde från grundskolan, desto större andel når gymnasieexamen inom tre år.
- Programval – har främst betydelse bland elever med låga meritvärden. Examensfrekvensen är lägre bland elever som antas på högskoleförberedande program och som har meritvärde upp till 212,5 jämfört med elever med samma meritvärden som antas till yrkesprogram.
- Kön samt svensk eller utländsk bakgrund – elever med svensk bakgrund har högre examensfrekvens. Män med svensk bakgrund på yrkesprogram har den högsta examensfrekvensen, givet meritvärdet.
- Förstahandsval eller inte – det finns en liten negativ effekt i form av något lägre examensfrekvens för elever som inte har kommit in på sitt förstahandsval av program.
- Föräldrarnas utbildningsbakgrund – har generellt en liten betydelse för examensfrekvensen i gymnasieskolan efter att hänsyn har tagits till andra förklarande variabler som elevernas meritvärde från grundskolan och programvalet.[22]

Baserat på underlag från Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan, konstaterar Skolverket också i sin lägesbedömning att det finns en stor och osystematisk variation i kostnaden per elev som är ”ytterst problematisk ur ett likvärdighetsperspektiv”.[23] Enligt myndigheten bör staten därför ta ett större ansvar för finansieringen av skolan. Även om Skolverket har tillstyrkt en vägledande norm för grundskolan, anser myndigheten att effekterna av en sådan inte går att vänta ut. Parallellt bör det därför förberedas ett införande av förslag som, enligt myndigheten, med större säkerhet styr mot en

[21] Skolverket (2023). *Uppföljning av gymnasieskolan 2023*, s. 23.
[22] Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*, s. 32–34 och s. 42–47.
[23] Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026*, s. 72.

mer likvärdig resursfördelning. Skolverket är också positiv till ett större statligt sektorsbidrag, som har föreslagits av tidigare utredningar, för undervisningskostnaderna i grund- och gymnasieskolan.[24]

Samtidigt som flera studier pekar på en bristande likvärdighet inom grundskolan och gymnasieskolan, kan frågan också väckas om hur långt det är möjligt att nå i det kompensatoriska uppdraget. Som nämndes tidigare uttrycker skollagen det som att det ska finnas en *strävan* att uppväga skillnaderna i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning. En strävan är dock inte detsamma som att detta också uppnås – för är det rimligt att förvänta sig att skolan fullt ut ska kunna kompensera för förhållanden tidigare i elevernas liv och utanför skolans arena? Mot bakgrund av bland annat detta kritiseras i en antologi från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) att likvärdigheten enbart mäts som huruvida elevernas bakgrund spelar roll för skolresultaten. I stället betonas vikten av att ha fokus på en bredare bedömning av utbildningens kvalitet i form av till exempel lärartillgången och studiero samt hur stort värde som varje skola tillför sina elever.[25]

Det kan således riktas kritik mot hur likvärdigheten ibland mäts och bedöms. Det är kanske inte heller rimligt att ha förväntan att skolans strävan för att kompensera för skillnader i bakgrund kommer att innebära att elevens bakgrund inte spelar någon roll. Men trots att det kan finnas vissa invändningar får ändå tidigare undersökningar sammantaget anses tala för att det finns ett utrymme för att förbättra likvärdigheten i skolan. För att bidra till en ökad likvärdighet över landet och mellan elevgrupper har staten flera olika verktyg, där den norm som denna utredning har i uppdrag att ta fram skulle kunna vara ytterligare ett.

4.1.3 Statens verktyg för att säkerställa en likvärdig utbildning

Statens främsta verktyg för att bidra till en likvärdig utbildning inom skolväsendet är *normgivningen* i form av bestämmelser i skollagen, gymnasieförordningen, med flera författningar. Här ingår också de föreskrifter som myndigheterna på skolområdet, främst Skolverket,

[24] Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026*, s. 73.
[25] ESO (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*, kap. 2.

utfärdar. Skolinspektionen har i uppdrag att *kontrollera* regelefterlevnaden genom sin tillståndsgivning samt tillsyn och kvalitetsgranskning.

Även andra myndigheter, såsom Specialpedagogiska skolmyndigheten, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), med flera myndigheter, bidrar till likvärdigheten genom det *kunskapsstöd* som de har i uppdrag att ta fram.

Ett annat verktyg för staten är att styra innehållet i *utbildningen* av lärare och annan personal inom skolväsendet. Skolans personal har bland annat en avgörande roll i såväl att upptäcka elever som är i behov av stöd som att ge stödet.

Ytterligare ett verktyg är statsbidragen. De generella och specialdestinerade *statsbidragen* uppskattades 2020 utgöra cirka 18 procent av gymnasieskolans finansiering.[26] Beräkningen utgår från en fördelning av de generella statsbidragen efter gymnasieskolans andel av kommunernas kostnader. Däremot behöver inte varje kommun ha fördelat de generella statsbidragen helt på det viset. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet rymmer merparten av de generella statsbidragen och är statens verktyg för att jämna ut skillnader mellan kommunerna bland annat för att tillhandahålla utbildning. Som nämndes tidigare varierar kommunernas förutsättningar för att bedriva skola och detta kan påverka kostnaden för skolan. Även kommunernas skattekraft, genomsnittet av alla invånares beskattningsbara förvärvsinkomst, varierar. Genom utjämningssystemet bidrar staten därför till att jämna ut dessa skillnader mellan kommuner i syfte att ge förutsättningar för att invånarna ska kunna få en likvärdig service över landet.

Specialdestinerade statsbidrag och kostnadsersättningar motsvarade, enligt räkenskapssammandraget 2024, cirka 3 procent av den totala finansieringen av gymnasieskolan. I statens kostnadsersättningar ingår att kommuner och regioner har rätt till ersättning från staten bland annat för asylsökande som deltar i utbildning på ett nationellt program eller ett introduktionsprogram.[27] De specialdestinerade statsbidragen kan staten använda för att stimulera i en viss riktning. Oftast kan huvudmannen själv söka de specialdestinerade statsbidragen, men ibland kan de bara sökas av kommuner. Statsbidragen för skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare respek-

[26] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 1*, s. 450.
[27] Ersättningen är 160 000 kronor per år för en elev i gymnasieskola eller i anpassad gymnasieskola enligt 4 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

tive för höjda löner till lärare och förskollärare[28] ingår i de mer omfattande statsbidragen som gäller för flera skolformer. Det finns också en del statsbidrag som är specifika för gymnasiet. I dessa ingår exempelvis statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram samt statsbidrag för internationell gymnasial utbildning (IB-utbildning).[29]

4.1.4 Ger likvärdiga resurser en likvärdig utbildning?

Den norm som denna utredning har i uppdrag att ta fram ska vara ytterligare ett verktyg för staten att påverka likvärdigheten i utbildningen. Genom normen ska staten reglera vilka resurser som kommunerna minst ska ge skolväsendet. Normen ska säkerställa dels att skolans resurser inte understiger en viss miniminivå, dels att denna miniminivå är differentierad efter skillnader i ansvar och i strukturella förutsättningar, såsom gles eller tät bebyggelse. Det innebär att huvudmän med lika strukturella förutsättningar och ansvar ska ha samma miniminivå över landet, medan huvudmän med olika strukturella förutsättningar och ansvar ska ha olika miniminivå. En likvärdig resursfördelning ska på så sätt bidra till en likvärdig utbildning i hela landet.

Mer resurser kan ge ökad kvalitet, i synnerhet om de riktas till elevgrupper med sämre studieförutsättningar

Under flera års tid har det både i Sverige och internationellt gjorts studier av resursers betydelse för skolresultaten. Enkelt uttryckt försöker dessa studier besvara frågan om ökade resurser ger en högre kvalitet i bemärkelsen att fler når målen med utbildningen. Det kan verka uppenbart att om skolan får mer resurser så kan den göra fler insatser, och på så sätt öka utbildningens kvalitet, och därmed förbättra resultatet. Den tidiga forskningen inom området fann dock inga sådana samband utan drog slutsatsen att mer resurser inte är

[28] Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare respektive förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.
[29] Förordningen om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram samt förordningen (SKOLFS 2002:7) om internationell gymnasial utbildning i Stockholm och Göteborg samt vid Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna.

avgörande, utan det viktiga är *hur* resurserna används.[30] Senare forskning, både baserat på svenska och internationella förhållanden, landar dock i delvis andra slutsatser.

Två reservationer bör först nämnas innan resultaten från dessa studier summeras kortfattat nedan. En av reservationerna är att många av studierna är baserade på grundskolan (eller motsvarande nivå internationellt) och det är därför inte givet att de är fullständigt relevanta för gymnasieskolan. Den andra är att viss försiktighet bör iakttas när internationella resultat används, eftersom det kan finnas betydande skillnader mellan länderna bland annat i hur skolsystemen är uppbyggda och finansierade.

Med dessa reservationer sagda är den sammantagna bilden från studierna enligt nedan:

- Ökade resurser/ökad finansiering har betydelse för skolresultaten. En avvägning mellan kostnaden för ökade resurser och nyttan som de ger behöver samtidigt göras, men det är inte tydligt exakt var brytpunkten går för att ytterligare resurser inte kommer att kunna omsättas i ökat resultat.
- Det är i synnerhet vissa resurser som har betydelse. Forskning har visat att klasstorlek och lärarnas kompetens, genom utbildning och erfarenhet, har betydelse för skolresultaten.
- Vissa elevgrupper gynnas mer än andra av ytterligare resurser. Studierna använder olika begrepp för att beteckna dessa grupper, såsom svaga elevgrupper alternativt elever med missgynnade eller svaga socioekonomiska bakgrunder. Här i detta betänkande används främst begreppet elevgrupper med sämre studieförutsättningar.

[30] Se t.ex. Hanushek, E. A. (1981). Throwing Money at Schools. *Journal of Policy Analysis and Management*.

- Mer resurser har främst betydelse i tidiga åldrar. Eftersom lärandet är kumulativt, genom att senare års kunskapsinhämtning bygger på tidigare års, är det mest effektivt att skapa bra förutsättningar i tidiga åldrar.[31]

Även andra faktorer har betydelse för kvaliteten

Parallellt med studierna som visar på resursers betydelse för utbildningens kvalitet finns andra undersökningar som har fokus på hur resurserna används. Flera studier har pekat på utrymmet för ökad *effektivitet,* det vill säga utrymmet för att få ut ett så stort värde som möjligt till en så låg kostnad som möjligt.[32] Exempelvis analyserade ESO kommunernas effektivitet inom gymnasieskolan genom att beakta kostnaden i förhållande till andelen behöriga elever till universitet respektive till den genomsnittliga betygspoängen. I studien drogs bland annat slutsatsen att det fanns en effektiviseringspotential om tio procent i gymnasieskolan, efter att hänsyn tagits till strukturella förutsättningar såsom andelen elever med utländsk bakgrund och kommunens bebyggelsestruktur.[33]

Enligt studien var det tämligen konstant över tid vilka kommuner som beräknades som effektiva. Denna och andra studier ger samtidigt inte en entydig bild av vad som förklarar skillnaderna i effektivitet, utan snarare betonar de att det varierar. Vissa gemensamma nämnare verkar dock finnas. Enligt ESO satsade de kommuner som beräknades som effektiva mindre resurser per elev än vad övriga kommuner gjorde. De hade också, jämfört med övriga kommuner, en högre andel elever med utländsk bakgrund, samtidigt som de hade en något högre andel föräldrar som var högutbildade.[34] När Rådet för

[31] Summeringen baseras bland annat på följande: ESO (2009). *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*; Gustafsson, J.-E. (2003). What do we know about effects of school resources on educational results? *Swedish economic policy review;* Hanushek, E. A. (2006). Chapter 14 School Resources. *Handbook of the Economics of Education;* IFAU (2015). *Hur reagerar föräldrar på resursneddragningar i skolan?*; IFAU (2015). *Långsiktiga effekter av mindre klasser;* IFAU (2020). *Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan;* Jackson C.K. (2018). Does School Spending Matter? The New Literature on an Old Question. *NBER Working Paper Series* och Jackson, C. K., Johnson C.R. & Persico C. (2016). The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms. *Quarterly Journal of Economics.*
[32] Se t.ex. ESO (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*; Svenskt Näringsliv (2021). *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas* och RKA (2022). *Effektivitet i kommuner 2022. Februari 2022.*
[33] ESO (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*, s. 108.
[34] ESO (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*, s. 116.

främjande av kommunala analyser (RKA) undersökte effektiviteten inom flera verksamhetsområden visade det att det är få kommuner som är effektiva inom alla områden.[35] Det är i linje med Svenskt Näringslivs slutsats att det till stor del verkar vara faktorer som är svåra att mäta som förklarar skillnaden i effektivitet, såsom hur styrning, ledning och uppföljning fungerar.[36]

Skillnader i effektivitet kan också ibland sägas spegla kommuners olika *ambitioner*. Tidigare utredningar har framhållit att effektivitet och ambitioner kan ses som två sidor av samma mynt. Exempelvis tog Kommunperspektivutredningen upp frågan om det är ambitiöst eller ineffektivt med små skolenheter.[37] Kommunernas och huvudmännens ambitioner för skolverksamheten styrs av skollagen med flera författningar som, tillsammans med tillsynen utifrån dessa, ska hindra för låga ambitioner. Samtidigt finns det ett utrymme för kommuner och huvudmän att ha kostnadsdrivande ambitioner som går utöver de krav som skolförfattningarna ställer. Exempelvis kan kommunen välja att ha en tät skolstruktur med många små skolor, nya lokaler eller ha skolmåltider baserad på tillagning och viss typ av varor. Dessa ambitioner, eller prioriteringar, utgör inga krav från staten på skolverksamheten. De kan dock samtidigt innebära ökade skolkostnader utan att ha direkt betydelse för skolresultaten. Det är därför som höga, eller snarare ytterligare, ambitioner också ibland kan sägas innebära en låg effektivitet ur kostnadssynpunkt.

Effektivitet och ambitioner – värdeladdade begrepp

Effektivitet och ambitioner är begrepp som används i ekonomiska analyser för att förklara varför kostnaden är större än den nytta som kostnaden har ställts i förhållande till. Höga ambitioner kan avse till exempel då huvudmannen har valt att ha många små skolor. Hög effektivitet kan däremot avse det omvända. Exempelvis kan det vara situationer då huvudmannen kunnat tillskapa kostnadsoptimerade klasser och på så sätt kan använda resurserna mer effektivt än andra.

I dagligt tal uppfattas det ofta som positivt att ha såväl hög effektivitet som höga ambitioner. Det ses som att organisationen då gör

[35] RKA (2022). *Effektivitet i kommuner 2022. Februari 2022*, s. 43.
[36] Svenskt Näringsliv (2021). *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas*, s. 22.
[37] SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 37.

mer än andra eller lyckas att använda sina resurser på ett bättre sätt än andra. Samtidigt beror vad som beräknas som hög effektivitet och höga ambitioner på vilken nytta, eller vilket mål, som kostnaderna sätts i förhållande till. I studien från ESO ställdes kostnaderna i relation till genomsnittlig betygspoäng och andelen behöriga till universitetet. Däremot ställdes det inte i relation till andra värden, såsom till exempel andelen som väljer att studera i gymnasieskolan. De olika ambitioner som exemplifierades ovan, såsom att ha en tät skolstruktur, kan öka skolkostnaderna utan att ha direkt betydelse för skolresultaten. De kan däremot ha bedömts vara betydande i förhållande till andra mål. Exempelvis kan valet att ha små skolor utanför tätort bidra till mål om en levande landsbygd och låga kostnader för skolskjuts och inackordering. En jämförelsevis tät skolorganisation skulle också kunna ha bedömts ha betydelse för viljan att studera i gymnasieskolan. På motsvarande sätt skulle ett vård- och omsorgsprogram, som förvisso har få elever och därmed en högre kostnad per elev, kunna ha bedömts ha en positiv betydelse för rekryteringen till äldreomsorgen på orten.

Vad som beräknas som hög effektivitet och höga ambitioner beror också på vilka förutsättningar som analysen har tagit hänsyn till och kontrollerat för. Exempelvis kontrollerade studien från ESO för vissa strukturella förutsättningar, såsom andelen elever med utländsk bakgrund och kommunens bebyggelsestruktur. Det är också den typen icke påverkbara strukturella förutsättningar som utredningen senare kommer att använda när kostnaderna för gymnasieskolan analyseras. Det finns dock även andra förutsättningar av betydelse för kvalitet och kostnader som huvudmännen i begränsad utsträckning rår över och som samtidigt kan vara svåra att mäta. Det gäller till exempel förutsättningarna för att rekrytera behöriga lärare. Även skillnader i förutsättningarna för att samla tillräckligt stora klasser i ett visst ämne, till exempel genom att samordna undervisningen mellan olika program, kan ha betydelse utöver vad som fångas genom ett glesheтsindex. Skillnader i effektivitet behöver därmed inte enbart vara en följd av huvudmannens överväganden och agerande utan skulle också kunna vara konsekvenser av förutsättningar som är svåra att mäta.

Likvärdig resursfördelning ger inte per automatik en likvärdig utbildning

Tidigare studier har således visat att mängden resurser har betydelse för kvaliteten i skolan, men har också visat att även hur resurserna används påverkar kvaliteten. Eftersom en utgångspunkt för utredningens uppdrag är ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan, skulle staten genom den bindande skolpengsnormen endast styra finansieringen och inte hur resurserna används. Eventuell styrning av hur resurserna används skulle även med en bindande skolpengsnorm ske genom annan reglering. Utredningen ser inte att det skulle vara möjligt och lämpligt att justera för hur medlen används i en statligt beräknad norm genom att till exempel beakta skoltäthet och lärartäthet utöver det som ett index för kommunens bebyggelsestruktur tar hänsyn till. Enligt utredningen är det inte lämpligt att ha en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till faktorer som huvudmännen själv kan påverka, till exempel när det gäller valet av lärartäthet. Modellen skulle då riskera att bli kostnadsdrivande.

Även om huvudmän med lika strukturella förutsättningar över landet skulle få samma resurstilldelning, betyder det därmed inte att utbildningen per automatik blir mer likvärdig. Exempelvis, om två kommunala huvudmän som har likartade strukturella förutsättningar i enlighet med en bindande norm ger samma resurstilldelning per elev behöver det inte betyda att eleverna i dessa kommuner får en likvärdig utbildning. Den ena kommunen kan ha valt att ha en skolstruktur som innebär högre kostnader utan att det direkt påverkar skolresultaten i positiv riktning. Den andra kommunen kan ha bättre förutsättningar vad gäller att rekrytera behörig personal och att organisera tillräckligt stora klasser i varje ämne. Det kan också finnas andra skillnader mellan hur väl kommuner lyckas omsätta de resurser som de får till ökad kvalitet i utbildningen. Om huvudmännens förutsättningar och val, utöver det som en norm tar hänsyn till, har en väsentlig påverkan på kostnaderna begränsar det därmed vilken betydelse en nationell skolpengsnorm kan ha för likvärdigheten i skolan i landet.

4.2 Kostnaderna varierar efter strukturella förutsättningar men främst av andra skäl

Som nämndes tidigare har Skolverket och tidigare utredningar påtalat att det finns stora och osystematiska skillnader i resursfördelningen. Det är också dessa skillnader som är bakgrunden till denna utrednings uppdrag. I detta avsnitt analyserar utredningen därför kostnadsskillnaderna mellan landets kommuner för gymnasieskolan och använder då nedanstående mått:

- *Nettokostnad per elev*
  Kommunens finansiering av gymnasieskolan genom skatteintäkter och generella statsbidrag. Nettokostnaden redovisar vad varje elev i genomsnitt kostat ett visst år, utan några justeringar med hänsyn till skillnader i till exempel val av program eller om kommunen är glest befolkad eller inte.
- S*tandardkostnad per elev*
  Kommunens strukturellt förväntade kostnad för gymnasieskolan enligt kostnadsutjämningen, där hänsyn tas till programval, i viss mån socioekonomi[38], gleshet[39], högt strukturellt löneläge samt kraftigt minskande eller ökande befolkning i gymnasieåldern.
- *Nettokostnadsavvikelse*
  Hur mycket kommunens nettokostnad avviker från dess standardkostnad, mätt i procent.
- *Programvaljusterad kostnad per elev*
  Den kommunala huvudmannens kostnad per elev justerad för elevernas programval. Måttet tar således hänsyn till att vissa huvudmän har högre (lägre) kostnader per elev på grund av att eleverna tenderar att läsa på dyrare (billigare) gymnasieprogram. Notera att måttet endast avser de kommunala huvudmännen.

[38] I kostnadsutjämningen ingår i programvalsfaktorn en volymkomponent som ger ersättning till kommuner som har många elever i andra åldrar än 16–18 år, det vill säga många elever som av olika skäl behöver fler än tre år på sig att slutföra en gymnasieutbildning. Programvalsfaktorn ger också kompensation för ungdomar i åldersgruppen 16–18 år som befinner sig utanför gymnasieskolan.
[39] Gleshetsersättningen i kostnadsutjämningens delmodell för gymnasieskola bygger på ett index som multipliceras med åldersersättningen. Indexet skattar merkostnader för gleshet och är framtaget genom en fiktiv utplacering av gymnasieskolor utifrån uppgifter om ungdomarnas faktiska bosättningsmönster och antaganden om bland annat maximalt reseavstånd, lägsta antal ungdomar som krävs för att motivera en gymnasieskola samt kostnader för små skolor, skolskjuts och inackorderingstillägg.

4.2.1 Kommuner med höga kostnader finns framför allt i glest befolkade områden

Totalt sett är det drygt sju procent av kommunernas nettokostnad som avser kostnader för gymnasieskolan. I genomsnitt i landet är nettokostnaden per elev i gymnasieskolan 133 000 kronor 2023. Nettokostnaden varierade samma år från 102 000 kronor per gymnasieelev i Nacka kommun till 273 000 kronor i Arjeplog kommun. Den genomsnittliga kostnaden per elev i gymnasieskolan skiljer sig således åt mellan landets kommuner.

Det finns ett tydligt mönster i vilka kommuner det är som har höga respektive låga kostnader för gymnasieskolan. Det framgår bland annat vid en jämförelse mellan den tiondel av kommunerna som har lägst kostnader och den tiondel av kommunerna som har högst kostnader per elev. Kommunerna med låga kostnader har

- en lägre andel elever på yrkesprogram (20,5 jämfört med 51,0 procent) och på introduktionsprogram (7,4 jämfört med 10,4 procent), samtidigt som det är en högre andel av eleverna som går högskoleförberedande program (70,7 jämfört med 37,8 procent)
- ett jämförelsevis stort antal elever, i genomsnitt 3 698 jämfört med 242 folkbokförda elever
- ett högre genomsnittligt meritvärde från årskurs 9 – 243 jämfört med 215 – och det är en högre andel av eleverna som tar examen inom tre år, 75,8 jämfört med 69,8 procent.

Det förefaller således finnas strukturella skillnader mellan dessa två kategorier kommuner som kan motivera och förklara kostnadsskillnaderna. Nedan undersöker utredningen därför hur pass stor del av kostnadsskillnaderna som förklaras av strukturella olikheter mellan kommunerna. När utredningen använder begreppet strukturella förutsättningar, eller kommunstruktur, avses sådana faktorer som beaktas inom kostnadsutjämningen. Detta är faktorer som kommunen inte kan påverka på kort sikt. Andra förhållanden som kommunen kan påverka, till exempel om den kommunala huvudmannen har valt att ha en hög lärartäthet eller hög skoltäthet, ingår däremot inte.

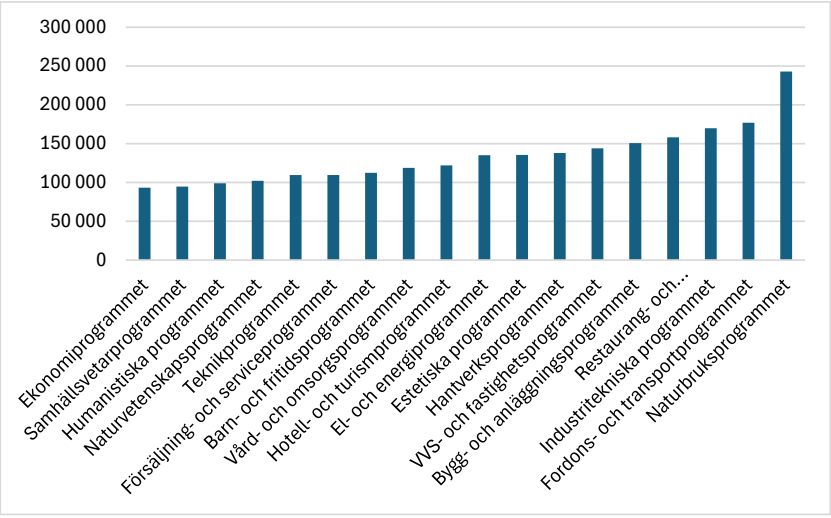
4.2.2 En del av kostnadsskillnaderna förklaras av kommunernas olika strukturella förutsättningar

Kommunens strukturella förutsättningar påverkar kostnaderna

Den genomsnittliga nettokostnaden per elev säger egentligen inte mycket om eventuella kostnadsskillnader kommuner emellan. Detta beror på att programmens kostnader skiljer sig åt och det varierar mellan kommunerna hur många elever som går på olika typer av program. Kostnaderna varierar avsevärt om det till exempel är ett naturbruksprogram med maskiner och djur eller ett samhällsvetenskapligt program med främst vanliga undervisningssalar.

I figur 4.1 åskådliggörs skillnaden i budgeterad kostnad mellan de olika programmen, hämtat från kommunernas inrapportering till riksprislistan. Generellt sett är yrkesprogrammen dyrare per elev än de högskoleförberande programmen. Det beror på behovet av andra typer av lokaler och lärverktyg, samt att yrkesprogrammen ofta bedrivs i mindre elevgrupper. Även inom yrkesprogrammen finns det dock stora skillnader. Dessa varierar från försäljnings- och serviceprogrammet med en genomsnittlig budgeterad kostnad om 109 500 kronor per elev och år, till naturbruksprogrammet som i genomsnitt har en budgeterad kostnad om 242 920 kronor per elev och år.

Figur 4.1 Kostnad per elev för de olika nationella programmen i gymnasieskolan 2023



Anm.: Sammanställningen bygger på riksprislistan och avser budgeterad kommunal kostnad per elev för de olika nationella programmen under kalenderåret 2023. När ett program har olika inriktningar har ett vägt genomsnitt av kostnaderna för dessa beräknats.
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Om alla kommuner hade haft ungefär samma andel elever på olika program, hade inte elevernas val av program haft betydelse för kostnadsjämförelserna mellan kommuner. Detta skiljer sig dock åt mellan kommunerna. Läsåret 2024/25 var det i genomsnitt cirka 60 procent av eleverna som gick på högskoleförberande program, men samtidigt varierar andelen mellan kommunerna från cirka 23 procent upp till över 90 procent. För att ta hänsyn till dessa skillnader behöver därför en justering för programval göras när kostnadsskillnaderna mellan kommuner studeras.

Det finns dock betydande skillnader mellan kommuner i kostnaden även för samma program. Exempelvis hade vård- och omsorgsprogrammet i genomsnitt en budgeterad kostnad om 118 800 kronor per elev i landet 2023. Samma år spände den budgeterade kostnaden för detta program från 86 900 kronor per elev i Skövde, till 384 000 kronor per elev i Älvsbyn.

En väsentlig förklaring till dessa skillnader i kostnaden är antalet elever. Skövde budgeterade det aktuella året för 118 elever på programmet medan Älvsbyn budgeterade för 4 elever. Elevunderlagets

storlek varierar mycket inom landet. Till exempel fanns det i Västerbottens inland[40] under 2023 endast cirka 1 200 elever, trots att ytan som detta område omfattar är tre gånger så stor som exempelvis Skåne, som vid samma tid hade cirka 48 500 elever.

Genom att elevantalen varierar, varierar förutsättningarna över landet för att samla tillräckligt stora klasser inom ett program utan behov av att till exempel samordna ämnen över programgränser. I tabell 4.1 exemplifieras förutsättningarna för att samla tillräckligt många elever på det största programmet, samhällsvetenskapsprogrammet. I en tredjedel av kommunerna är det 20 eller färre elever som läser årskurs 1 på samhällsvetenskapsprogrammet i dessa kommuner.

Tabell 4.1 Antal elever per kommun

Samhällsvetenskapsprogrammet 2024/25, årskurs 1

Antal elever på programmet	Antal kommuner
1–10 elever	24
11–20 elever	31
21–30 elever	28
31–100 elever	54
101– elever	45
Totalt	**182**

Källa: Skolverkets statistik. Tabell: Gymnasieskola – Antal elever, per program 2024/25.

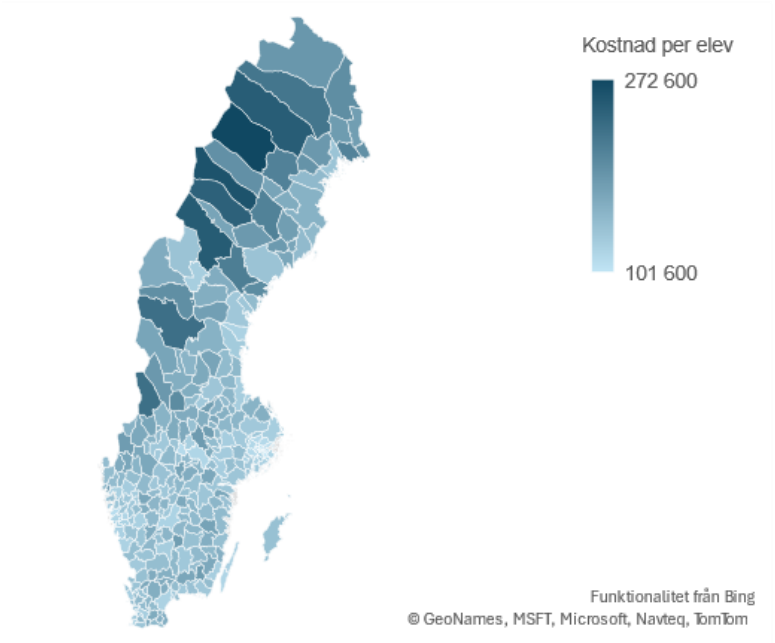
Även i till exempel Stockholm, med 3 582 elever i årskurs 1 på samhällsvetenskapsprogrammet, finns skolenheter belägna i kommunen som har få elever i den årskursen på programmet. Den skolenhet som har lägst antal elever har fem elever. Men detta förekommer endast undantagsvis och förutsättningar är väsentligt annorlunda för att anordna undervisningen i Stockholm med ett stort elevunderlag än i till exempel Övertorneå. I Övertorneå fanns det läsåret 2024/25 totalt fyra elever på samhällsvetenskapsprogrammets årskurs 1 och det blir därmed mer betydelsefullt om ämnen kan samordnas över programgränserna.

Dessa skilda förutsättningar har självklart betydelse för kostnaderna. Av figur 4.2 framgår att kostnaderna för gymnasieskolan är som högst i områden som är mest glesbefolkade. Vid analys av kost-

[40] Kommunerna Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Dorotea, Malå, Lycksele, Åsele och Norsjö.

nadsskillnader behöver man därför utöver program också ta hänsyn till hur glesbefolkad kommunen är.

Figur 4.2 Kommunkarta över nettokostnaden per elev för gymnasieskolan 2023



Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

Mindre än hälften av kostnadsskillnaderna förklaras av kommunernas skilda strukturella förutsättningar så som de mäts i dag

Inom kostnadsutjämningen kompenseras kommunerna för strukturella faktorer som påverkar kostnaderna för gymnasieskolan och som – åtminstone på kort sikt – inte går att påverka. Utöver åldersstruktur handlar det till exempel om gleshet och de folkbokförda elevernas fördelning mellan olika gymnasieprogram. I kostnadsutjämningssystemet beräknas en standardkostnad för varje kommun, som visar den strukturellt förväntade kostnaden givet de faktorer som kostnadsutjämningen tar hänsyn till.

Ett sätt att analysera hur stor del av kostnadsskillnaderna som kan förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan olika

kommuner är således att ställa kommunernas faktiska kostnader per elev mot deras förväntade kostnader, det vill säga standardkostnaden. I tabell 4.2 redovisas resultatet från en sådan linjär regression av dessa två variabler.

Tabell 4.2 Regression av nettokostnad på standardkostnad

Paneldata för 2018–2023

	Beroende variabel: nettokostnad (kr/elev)
	Koefficient
Standardkostnad (kr/elev)	1,36***
Antal observationer	1 740
Förklaringsgrad (R^2)	0,429

Anm.: Asterisker indikerar statistisk signifikans enligt *** p<.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Klustrade standardfel på kommunnivå.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Som framgår av tabellen uppgår den så kallade förklaringsgraden, som är ett mått på samvariation, till knappt 43 procent i regressionen. Totalt sett är det alltså mindre än hälften av variationen i nettokostnad per elev som statistiskt kan förklaras av skilda strukturella förutsättningar, utifrån hur detta mäts i dagens kostnadsutjämning. Givet att kommunernas standardkostnader för gymnasieskolan speglar deras strukturella förutsättningar på ett rättvisande sätt, betyder det att huvuddelen av kostnadsskillnaderna förklaras av annat än kommunstruktur.[41]

En stor del av kostnadsskillnaderna förklaras av annat än kommunstruktur – bland annat är skillnader i skolorganisation en trolig förklaring

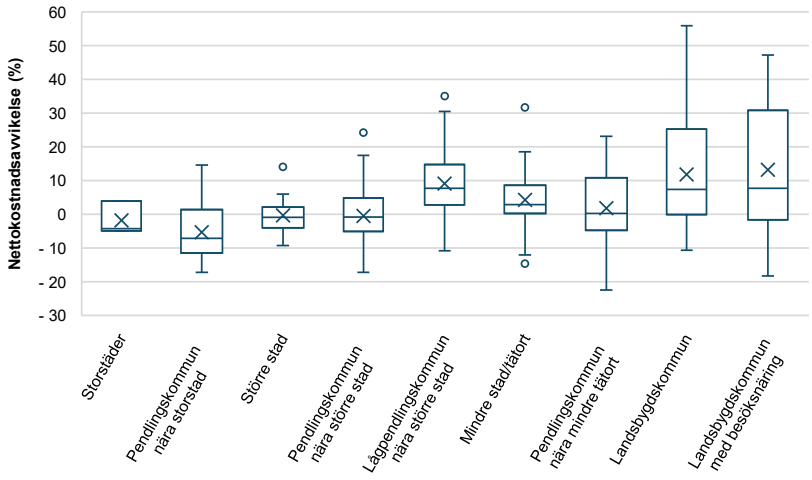
På kommunnivå varierar det mellan kommunerna hur mycket de avviker från sin förväntade kostnad. I genomsnitt avviker nettokostnaden med cirka fem procent, uppåt eller nedåt, från den kostnad

[41] Enligt Utjämningskommittén 2022 ökade visserligen förklaringsgraden till drygt 50 procent när man bryter ner standardkostnaden i dess komponenter, men kommittén konstaterade ändå att det var en låg siffra jämfört med många andra delmodeller i kostnadsutjämningen. Kommittén föreslog flera förändringar av delmodellen för att förbättra träffsäkerheten. För ytterligare information se SOU 2024:50 *Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn Del 1*, avsnitt 6.5.

som är strukturellt förväntad. Figur 4.3 visar att det inom samtliga kommungrupper finns både kommuner med en högre och en lägre kostnad än vad som är att förvänta utifrån deras respektive kommunstruktur.

I lågpendlingskommuner nära större stad, landsbygdskommuner och landsbygdskommuner med besöksnäring finns jämförelsevis stora positiva nettokostnadsavvikelser. Här är kostnaderna således i genomsnitt högre än vad som är strukturellt förväntat. I lågpendlingskommunerna nära större stad avviker nettokostnaden från det strukturellt förväntade med i genomsnitt 9 procent. För landsbygdskommuner, med och utan besöksnäring, är avvikelsen i genomsnitt 13 respektive 12 procent.

Figur 4.3 Spridning i nettokostnadsavvikelse för gymnasieskolan 2023 per kommungrupp

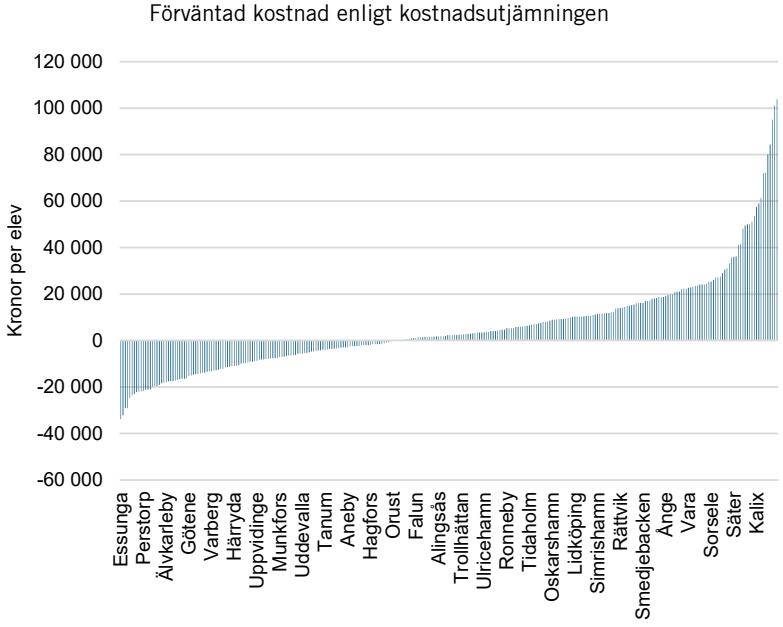


Anm.: Spridningen redovisas i form av en boxplot (även kallat låddiagram). En boxplot är ett diagram där ett statistiskt material åskådliggörs i form av en låda som rymmer den mittersta hälften av materialet. I diagrammet sammanfattas materialet med hjälp av fem värden: medianvärdet, undre och övre kvartilen samt minimum och maximum. Eventuella extremvärden betraktas som så kallade outliers och markeras med punkter. Kvartilavståndet kallas avståndet mellan övre och undre kvartilen, det vill säga längden på lådan. Den undre kvartilen markerar den 25:e percentilen och den övre kvartilen markerar den 75:e percentilen. Lådan innehåller alltså 50 procent av värdena. I lådan markeras medianen med ett streck. I lådan har även ett kryss lagts till för att illustrera medelvärdet.
Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

Som framgår av figuren finns det inom kommungrupperna ofta en mycket betydande spridning i nettokostnadsavvikelse. Spridningen *inom* en kommungrupp är vanligen större än spridningen *mellan* olika

kommungrupper. För att ge en mer finfördelad bild över hur kommunerna avviker från sina förväntade kostnader redovisas i figur 4.4 nettokostnadsavvikelsen på kommunnivå, nedan uttryckt i kronor per elev, under kalenderåret 2023.

Figur 4.4 Avvikelse från förväntad kostnad per elev för gymnasieskolan 2023



Källa: Egna beräkningar med statistik från SCB.

Som syns i figuren är det tydligt att det finns såväl kommuner som avviker uppåt som nedåt från sin förväntade kostnad. Några har alltså lägre kostnader än vad som är strukturellt betingat, andra högre. Vidare framgår att det är vanligare att kommunerna avviker positivt från sin standardkostnad än tvärtom. Således är det fler kommuner som har en högre kostnad än förväntat jämfört med antalet kommuner som har en lägre kostnad än förväntat. Vid en jämförelse mellan de kommuner som ligger på ytterkanterna i figur 4.4 finns vissa mönster:

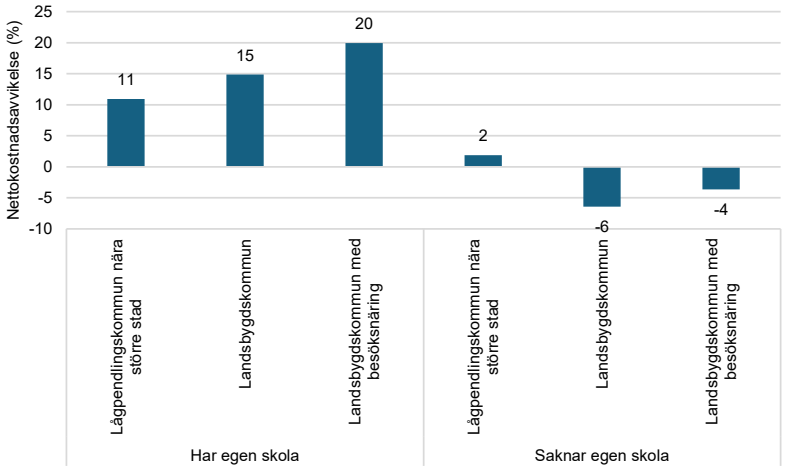
- De 15 kommuner som har högst kostnader jämfört med vad som är strukturellt förväntat är med ett undantag norrlandskommuner som alla driver egna gymnasieskolor (eller ingår i kommunalförbund som driver gymnasieskolor). De ingår främst i kommungrupperna landsbygdskommuner med eller utan besöksnäring.
- De 15 kommuner som har lägst kostnader jämfört med vad som är strukturellt förväntat är främst pendlingskommuner nära storstad, nära större stad eller nära mindre tätort. Flertalet av dessa kommuner ingår i storstadslänen Stockholm och Västra Götaland och många bedriver inte egen gymnasieskola.

Dessa avvikelser, uppåt eller nedåt, från det som är strukturellt förväntat verkar åtminstone delvis ha att göra med förekomsten av en kommunal gymnasieskola inom kommunen. För att analysera detta har utredningen delat upp kommunerna i de kommungrupper som enligt figur 4.3 hade mest positiva avvikelser från standardkostnaden i två undergrupper: de som har egen gymnasieskola med nationella program och de som inte har det.[42]

Figur 4.5 visar att det är gruppen med kommuner som har en egen gymnasieskola som har en högre positiv kostnadsavvikelse. Dessa kommuner har således en högre kostnad än vad som är strukturellt förväntat, medan de andra kommunerna i regel har en lägre kostnad. Figuren indikerar därmed att beslutet att driva en egen gymnasieskola eller inte påverkar kostnaderna, utöver vad som fångas genom standardkostnaden.

[42] Ett antal mindre kommuner driver egna gymnasieskolor, men endast introduktionsprogram och då i mycket begränsad omfattning. Dessa har kategoriserats som att de saknar egen skola.

Figur 4.5 **Genomsnittlig nettokostnadsavvikelse per kommungrupp 2023 uppdelat på om de ingående kommunerna har en egen gymnasieskola eller inte**



Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

Sättet att mäta kommunstruktur är troligen inte helt rättvisande

Ovanstående beskrivningar pekar på att även när hänsyn är tagen till skilda strukturella förutsättningar förefaller det finnas skillnader mellan kommunernas kostnader som kan förklaras av kommunernas geografiska struktur. Utredningen har i analyserna utgått från de strukturella förutsättningar som enligt kostnadsutjämningen påverkar verksamhetskostnaderna och som samtidigt inte kan påverkas av kommunerna på kort sikt. Utredningen anser att det är rimligt att i den här typen av analyser utgå från vedertagna mått i stället för att försöka tillskapa egna mått när det inte är huvudsyftet med uppdraget. Det finns dock vissa tveksamheter om nuvarande mått som används inom kostnadsutjämningen på ett rättvisande sätt speglar kostnadsskillnaderna på grund av olika strukturella förutsättningar.

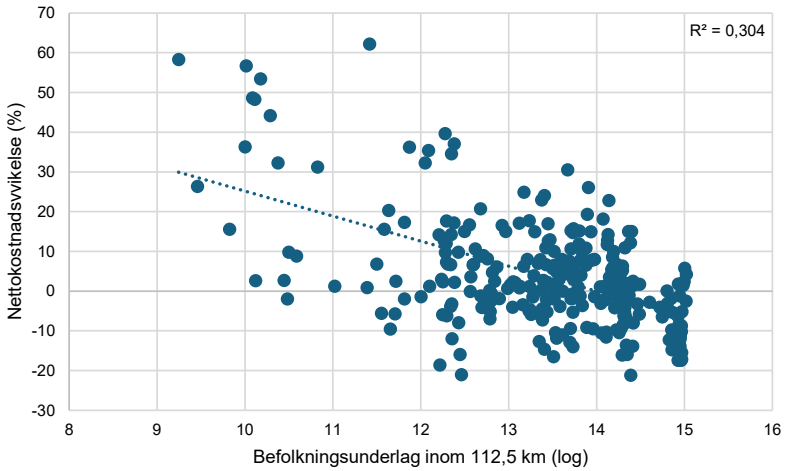
För att ge ett exempel på detta har utredningen ställt kommunernas nettokostnadsavvikelser för 2023 i relation till ett mått som kallas regionalt befolkningsunderlag.[43] Måttet regionalt befolkningsunderlag är hämtat från Utjämningskommittén 2022 och ska fånga

[43] Det regionala befolkningsunderlaget visar hur många invånare som finns inom en radie på 112,5 km (vägavstånd) från centralorten i varje kommun.

förutsättningarna för att samverka och dela på resurser.[44] Ju mindre regionalt befolkningsunderlag som en kommun har, desto sämre anses förutsättningarna vara för att samordna resurser – något som har stor betydelse i gymnasieskolan.

I en idealisk situation bör det inte finnas något samband mellan nettokostnadsavvikelsen och den här typen av strukturella variabler, eftersom kostnadsutjämningen ska ha omhändertagit all typ av kostnadspåverkande struktur som är ofrånkomlig för kommunerna. Men som framgår av figur 4.6 finns ett tämligen starkt negativt samband mellan kommunernas nettokostnadsavvikelser och regionala befolkningsunderlag under 2023. Det innebär att ju sämre de geografiska förutsättningarna för samverkan är, desto mer avviker kommunerna från sina strukturellt förväntade kostnader i positiv riktning. Figuren visar därmed att det verkar som om geografisk struktur har en betydelse som inte fullt ut fångas i den nuvarande delmodellen för gymnasieskolan i kostnadsutjämningen.

Figur 4.6 Samband mellan nettokostnadsavvikelse för gymnasieskolan och regionalt befolkningsunderlag 2023



Anm.: Data för regionalt befolkningsunderlag har samlats in under 2022.
Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

[44] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn Del 1*, s. 373–377.

Det här visar på vikten av att arbeta vidare med att utveckla kostnadsutjämningen. Riksrevisionen har tidigare påtalat att den befintliga kostnadsutjämningen inte tar tillräcklig hänsyn till kostnadsskillnader mellan kommunerna, som följer av bland annat yta, antal invånare och befolkningsförändringar.[45] Utjämningskommittén 2022 har därefter lämnat flera förslag på förändringar i delmodellen för gymnasieskola för att stärka relevansen och förbättra träffsäkerheten.[46]

För analysen i detta betänkande har begränsningarna i träffsäkerheten troligen en mindre betydelse. Om kostnadsutjämningen i högre grad hade kunnat fånga strukturellt betingade kostnadsskillnader, hade det möjligen inneburit att en större del av kostnadsskillnaderna förklarats av kommunstruktur. Men eftersom det är en så pass stor del som inte förklaras med nuvarande mått för kommunstruktur, är det enligt utredningen inte sannolikt att nya eller förändrade mått, hade inneburit att *alla* kostnadsskillnader hade förklarats av kommunstruktur. Det skulle av allt att döma kvarstå tämligen betydande skillnader även då som inte går att förklara med strukturella förutsättningar.

Denna kvarstående kostnadsvariation består alltså av de skillnader i kostnaderna för gymnasieskolan som inte går att förklara med icke påverkbara strukturella variabler, såsom gleshet. Däremot betyder det inte att det är okänt vad som resurserna används till eller att det inte skulle gå att förklara skillnaderna om variationen hade undersökts utifrån för huvudmännen påverkbara förutsättningar, såsom lärartäthet eller antal skolenheter.

Men är det då ett problem för likvärdigheten i skolan att vissa kommuner har lägre och andra högre kostnader än vad som är strukturellt betingat? Om en låg kostnad skulle innebära en för låg ambition i förhållande till skolförfattningarna är det en fråga för tillsynen. Högre, eller ytterligare ambitioner, får däremot ses som en del av den kommunala självstyrelsen och det utrymme som finns för att göra olika lokala överväganden även utifrån andra mål än enbart skolresultaten och skolförfattningarnas krav. För att undersöka betydelsen av kostnadsskillnaderna för kvaliteten, och därmed likvärdigheten, analyseras denna fråga vidare i nästa avsnitt.

[45] Riksrevisionen (2019). *Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, s. 53–56.
[46] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn Del 1.*

4.3 Låga kostnader samvarierar inte tydligt med låg kvalitet och vice versa

För att undersöka vilken betydelse det kan ha för likvärdigheten att resursfördelningen skiljer sig åt har utredningen studerat sambandet mellan resurser och kvalitet utifrån aspekterna

- kostnader och elevernas socioekonomiska förutsättningar
- kostnader och lärartillgång
- kostnader och skolresultat.

Analyserna har skett i form av sambandsanalys, även kallat regressionsanalys, där utredningen genomgående har justerat för skillnader i elevernas fördelning mellan olika program för att detta inte ska påverka skattningarna.[47]

4.3.1 Inget tydligt samband mellan elevernas socioekonomiska förutsättningar och kostnader

Givet gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag är en rimlig hypotes att kostnaden per elev, allt annat lika, borde vara högre hos kommuner med ett socioekonomiskt svagt elevunderlag. För att undersöka om så är fallet har utredningen ställt nettokostnaden per elev mot det genomsnittliga meritvärdet i årskurs 9 samma år. Meritvärdet i årskurs 9 är visserligen inte en strikt socioekonomisk variabel, men reflekterar i stor utsträckning socioekonomiska faktorer. Det är också ett realistiskt antagande att behovet av kompensatoriska stödinsatser i gymnasieskolan är större i kommuner med ett lågt genomsnittligt meritvärde från årskurs 9.

Vid en enkel regression av nettokostnaden per elev på meritvärdet för årskurs 9 syns ett negativt signifikant[48] samband. Då ser det alltså ut som att kostnaden per elev är högre i kommuner med låga genomsnittliga meritvärden från årskurs 9. Detta samband drivs dock av

[47] Regressionerna har i huvudsak skattats med paneldata för kommunerna under 2018–2023 och klustrade standardfel på kommunnivå.
[48] Ett signifikant samband kan förenklat sägas vara ett samband som är så starkt att det inte kan sägas bero på slumpen. Statistisk signifikans brukar anges med olika nivåer och så kallade p-värden. En signifikansnivå om $p<.01$ innebär en högre sannolikhet för att ett samband finns än en signifikansnivå om $p<0.1$.

att kommuner med låga meritvärden från årskurs 9 tenderar att ha elever på mer kostsamma gymnasieprogram, vanligen yrkesprogram.

När man justerar för programval, samt att glesa kommuner tenderar att ha såväl lägre meritvärden som högre kostnader, syns inget signifikant samband på kommunnivå mellan nettokostnad per elev och meritvärde från årskurs 9 (se tabell 4.3).

Sammantaget talar det här för att elevernas studieförutsättningar inte verkar vara en faktor som har stor betydelse för att förklara skillnader *mellan* kommuner i kostnaderna för gymnasieskolan. Däremot kan det likväl förekomma att elevernas studieförutsättningar är avgörande för resursfördelningen *inom* en kommun. Exempelvis omfördelar flera kommuner i dag resurser baserat på elevernas socioekonomiska bakgrundsvariabler. Men sett till resursskillnaderna mellan kommuner är det inte tydligt att kommuner med hög kostnad har elever med en mindre gynnsam socioekonomisk profil, och vice versa.

Tabell 4.3 Regression av nettokostnad per elev på meritvärde från årskurs 9

Paneldata för 2018–2023

	Beroende variabel: nettokostnad per elev (kr)		
	Koef.	Koef.	Koef.
Meritvärde åk 9	–586***	201**	63
	(59)	(77)	(74)
Kontrollvariabler			
Årsfixa effekter	Ja	Ja	Ja
Programval	Nej	Ja	Ja
Gles bebyggelse	Nej	Nej	Ja
Antal observationer	1 739	1 739	1 739
Förklaringsgrad (R^2)	0,126	0,534	0,623

Anm.: Asterisker indikerar statistisk signifikans enligt *** p<.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Klustrade standardfel på kommunnivå i parenteser.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

4.3.2 Tudelad bild vad gäller lärartillgång och kostnader

Analyserna vad gäller lärartillgång och kostnader ger ett blandat resultat. Av dataskäl begränsar sig analysen i denna del till kommunala huvudmän.

Å ena sidan finns ett tydligt negativt samband mellan kostnaden per elev och antalet elever per lärare. Kommunala huvudmän med

hög kostnad har således färre elever per lärare. Huvudmän med få elever har dock ofta hög lärartäthet, men sambandet kvarstår även med kontroll för elevantal hos huvudmännen.

Å andra sidan syns också ett negativt samband mellan kostnaden per elev och andelen behöriga lärare hos de kommunala huvudmännen. Det innebär att en hög kostnad per elev samvarierar med en låg andel behöriga lärare. Andelen behöriga lärare per kommunal huvudman är visserligen ett mått som är känsligt för skilda förutsättningar att rekrytera behöriga lärare mellan kommuner, men resultatet står sig även om man kontrollerar för exempelvis län eller kommungrupp.

Det förefaller därmed som att kommunala huvudmän med lägre kostnader per elev förvisso har fler elever per lärare, men samtidigt har de en högre andel behöriga lärare. Det är därmed en tudelad bild vad gäller sambandet mellan kostnad och lärartillgång.

Tabell 4.4 Regression av kostnad per elev för kommunala huvudmän på antal elever per lärare samt andel behöriga lärare

Paneldata för 2018–2023

	Beroende variabel: skolkommunens kostnad per elev (kr)		
	Koef.	Koef.	Koef.
Elever per lärare	–8 258***	–7 202**	–8 512***
	(745)	(771)	(881)
Andel behöriga lärare (%)	–600**	–528*	–495*
	(270)	(287)	(295)
Kontrollvariabler			
Årsfixa effekter	Ja	Ja	Ja
Programval	Ja	Ja	Ja
Elevantal (log)	Nej	Ja	Ja
Länstillhörighet	Nej	Nej	Ja
Antal observationer	1 099	1 099	1 099
Förklaringsgrad (R^2)	0,669	0,673	0,704

Anm.: Asterisker indikerar statistisk signifikans enligt *** p<.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Klustrade standardfel på kommunnivå i parenteser.

Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

4.3.3 Inget tydligt samband mellan skolresultat och kostnader

Utredningen har även analyserat hur kostnaden per elev för de kommunala huvudmännen samvarierar med deras skolresultat. Analysen visar generellt på svaga samband.

När det gäller andelen elever som når en gymnasieexamen på tre respektive fyra år, det vill säga genomströmningen i gymnasieskolan, tycks det finnas en negativ samvariation med kostnaden per elev. En ökning av kostnaden per elev med 10 procent är enligt den statistiska modellen förknippad med en minskning av genomströmningen på cirka 1 procentenhet när det gäller andelen elever som når en gymnasieexamen på tre år. Samvariationen är också signifikant negativ, men mindre stark, när det gäller andelen elever som når en gymnasieexamen inom fyra år. Vad gäller snittbetyg från gymnasieskolan syns ingen betydelse av kostnaden per elev.

Tabell 4.5 Regression av olika resultatmått i gymnasieskolan på kostnad per elev för kommunala huvudmän

Paneldata för 2018–2023

	Examen på 3 år	Examen på 4 år	Snittbetyg
	Koef.	Koef.	Koef.
Kostnad per elev (log)	–11,0***	–4,7*	–0,05
	(2,8)	(2,8)	(0,2)
Kontrollvariabler			
Årsfixa effekter		Ja	
Programval		Ja	
Elevantal (log)		Ja	
Socioekonomiska faktorer		Ja	
Antal observationer	1 079	1 060	1 052
Förklaringsgrad (R^2)	0,798	0,688	0,528

Anm.: Asterisker indikerar statistisk signifikans enligt *** p<.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Klustrade standardfel på kommunnivå i parenteser.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

Resultaten ska tolkas med stor försiktighet. Att ökade resurser skulle ha en negativ påverkan på genomströmningen är inte troligt.[49] Den negativa samvariationen mellan andelen elever som når en gymnasieexamen på utsatt tid och kostnaden per elev skulle också kunna vara ett tecken på så kallad omvänd kausalitet, där kommunala huvudmän med en låg genomströmning satsar mer resurser. Detta skulle vara rimligt utifrån en strävan att förbättra resultaten.

Exakt hur orsakssambanden ser ut mellan resurser och resultat är en fråga som ligger bortom denna utrednings uppdrag. Resultaten i det ovanstående understryker dock att det, åtminstone på kommunnivå, inte är självklart att det är nivån på resurserna som spelar störst roll för skolresultaten.

4.3.4 Få argument utifrån kvalitetsskäl för att kommuner med låga kostnader alltid bör öka dessa

Utredningens analyser visar att det inte finns ett tydligt samband mellan elevernas socioekonomiska förutsättningar och kostnaderna för gymnasieskolan. Utifrån skollagens reglering av att resurser ska fördelas efter elevernas behov och förutsättningar, och då forskning visat att elever med sämre studieförutsättningar gynnas av mer resurser, är det rimligt att förvänta sig att ett sådant samband skulle finnas. Samtidigt visar utredningens analyser att det inte är givet att en kommun som har låga kostnader även har liten tillgång till behöriga lärare eller har sämre skolresultat än vad som är förväntat. Det verkar också vara endast ett fåtal kommunala huvudmän som har både låga kostnader och elever med sämre socioekonomiska förutsättningar.[50] År 2023 handlar det om fyra kommunala huvudmän och hos dessa finns inte ett tydligt mönster av att de presterar sämre än förväntat, snarare tvärtom. Det finns därigenom få argument för att kommuner med låga kostnader alltid bör öka sina resurser till gymnasieskolan. Utred-

[49] Detta visar sig också om man studerar sambandet mellan studieresultat och kostnaden per elev med mer avancerade paneldatametoder, som till exempel konstanthåller för alla skillnader mellan kommuner som inte ändras med tiden (dvs. är tidsinvarianta) och endast nyttjar variationen inom respektive kommun över tid. Då syns inte längre en signifikant negativ samvariation.

[50] Definierat som kommuner som har lägre programvalsjusterad skolkostnad än 75 procent av alla kommuner och som samtidigt har sämre socioekonomiska förutsättningar än 75 procent av alla kommuner (här mätt som har förväntad andel av eleverna som tar gymnasieexamen inom fyra år).

ningens slutsatser är i linje med tidigare undersökningar som också har pekat på att sambandet mellan kostnader och kvalitet är svagt.[51]

4.4 Kommuner med höga kostnader per elev har något bättre förutsättningar att finansiera gymnasieskolan på grund av strukturbidraget

En annan aspekt att belysa när införandet av en bindande norm övervägs, är om det kan finnas skillnader i finansieringsförmåga som i förlängningen ger upphov till skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner. Om det skulle vara så, talar det för att normen bör införas parallellt med andra åtgärder eller att andra åtgärder bör vidtas i första hand.

Skattekraften innan inkomstutjämningen visar stora skillnader i potentiella skatteintäkter mellan olika kommuner. Det varierar från Eda där skattekraften var 189 000 kronor per invånare under 2023, till Danderyd där skattekraften var 485 000 kronor per invånare under samma år. Om man ställer nettokostnaden per elev mot skattekraften innan utjämning, syns en negativ samvariation. Kommuner med högre skattekraft tenderar då att ha en lägre kostnad per elev i gymnasieskolan.

Finansieringsförmågan är dock mer komplex än enbart skattekraften. Dels finns en långtgående inkomstutjämning, dels finns andra intäkter, till exempel strukturbidrag som omnämns nedan, som kan finansiera kommunal verksamhet. För att undersöka betydelsen av finansieringsförmågan har utredningen tagit fram en finansiell indikator som är uppbyggd som summan av

- kommunens skatteintäkt vid en för riket genomsnittlig skattesats
- bidrag eller avgift i inkomstutjämningen
- strukturbidrag inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

[51] Se t.ex. RKA (2021). *Effektivitet i kommuner 2021*; SKR (2025). https://skr.se/skolaochutbildning/vagledningarskolfragor/samycketkostarskolan.7828.html, hämtad 2026-08-05, och Svenskt Näringsliv (2021). *Mer värde för skattepengarna i kommunerna, så kan den demografiska utmaningen mötas*.

När denna indikator sätts i relation till nettokostnaden per elev i gymnasieskolan, justerad för elevernas fördelning på de olika programmen, framträder i stället ett positivt samband (se andra kolumnen i tabell 4.6).[52] Kommuner med en något bättre finansieringsförmåga tenderar alltså i genomsnitt att ha en något högre kostnad per elev.

Tabell 4.6 Regression av nettokostnad per elev på indikator för finansieringsförmåga efter inkomstutjämning

Paneldata för 2018–2023

	Beroende variabel: nettokostnad per elev (kr)	
	Koef.	Koef.
Finansieringsförmåga (kr/inv)	5,8***	–1,0
	(1,2)	(1,3)
Kontrollvariabler		
Årsfixa effekter	Ja	Ja
Programval	Ja	Ja
Strukturbidrag (kr/inv)	Nej	Ja
Antal observationer	1 740	1 750
Förklaringsgrad (R^2)	0,569	0,593

Anm.: Asterisker indikerar statistisk signifikans enligt *** p<.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Klustrade standardfel på kommunnivå i parenteser.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

Som framgår av tabellens sista kolumn drivs detta samband helt av strukturbidraget. När intäkterna från strukturbidraget införs som kontroll förlorar sambandet sin statistiska signifikans. Strukturbidraget ingår som en egen del i utjämningssystemet utöver inkomstutjämningen och kostnadsutjämningen. Det är en kompensation för delmodeller som tidigare har ingått i kostnadsutjämningen och för stora intäktsminskningar till följd av tidigare förändringar av utjämningen.[53] För ett fåtal kommuner, främst i glesbygden i norra Sverige, innebär strukturbidraget betydande årliga intäkter. Det är samtidigt dessa kommuner som har de högsta kostnaderna för gymnasieskolan. Utan strukturbidraget finns det däremot inget samband

[52] En variant på indikatorn, där kommunernas intäkter från den kommunala fastighetsavgiften ingår, har också prövats. Mönstret är dock robust även vid inkludering av denna variabel.
[53] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn Del 1*, s. 143.

mellan nettokostnaden per elev i gymnasieskolan och kommunernas finansieringsförmåga.[54]

4.5 Svaga argument för att en bindande norm tydligt kan bidra till ökad likvärdighet i skolan

En bindande skolpengsnorm skulle innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utredningen har därför i detta kapitel undersökt om ett sådant ingrepp kan motiveras dels av nationella intressen, såsom förbättrade förutsättningar för en likvärdig utbildning, dels av betydande kostnadsskillnader. Av kapitlet framgår bland annat följande:

- Forskning har visat att ökad finansiering kan ha betydelse för skolresultaten, men har också visat att det har betydelse hur resurserna används. Det finns därigenom vissa argument för att en likvärdig resursfördelning, där kommuner blir skyldiga att lämna en viss miniminivå, kan bidra till en likvärdig utbildning. Samtidigt finns det en avtagande nytta av mer resurser – till slut blir kostnaden högre än nyttan i form av ökade skolresultat. Det talar för att fokus på resursökningar bör vara på de som tilldelar jämförelsevis lite resurser i utgångsläget. I synnerhet gäller det elevgrupper med svaga studieförutsättningar, eftersom det främst är dessa elevgrupper som enligt forskningen gynnas av mer resurser.
- Det verkar dock finnas få kommuner som har såväl låga kostnader som en elevgrupp med sämre studieförutsättningar och där resultatet är sämre än förväntat utifrån elevgruppens förutsättningar.
- Även hur resurserna används påverkar förutsättningarna för likvärdigheten; det finns nämligen inget entydigt samband mellan kostnad och kvalitet. En likvärdig resursfördelning skulle därmed inte per automatik innebära en likvärdig utbildning.
- Det finns kostnadsskillnader som inte förklaras med skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar. Utredningen har utgått från hur utjämningssystemet i dag mäter kommunernas icke påverkbara strukturella förutsättningar. Det finns dock indikationer på

[54] Det gäller även om när man kontrollerar för gles bebyggelse, mätt som det genomsnittliga avståndet för att samla 15 000 invånare per kommun, som samvarierar med såväl kostnaden per elev, strukturbidrag och finansieringsförmåga.

att nuvarande sätt att justera för kommunstruktur inom utjämningssystemet inte fullt ut speglar kommunernas faktiska förutsättningar. Med ett annat sätt att mäta det skulle möjligen en större del av skillnaderna, men troligen inte allt, förklaras av skilda strukturella förutsättningar.

- Den resterande delen av kostnadsskillnaderna har sagts bero på att kommuner har olika ambitioner och effektivitet.[55] Det här handlar således om skillnader som inte kan förklaras med strukturella förutsättningar som kommunerna inte kan påverka, till exempel gleshet. Dessa kostnadsskillnader kan, enligt utredningen, åtminstone delvis ses som en följd av det utrymme som finns för huvudmän och kommuner att bedriva och organisera sin verksamhet på olika sätt. Det finns ett utrymme att ha högre, eller kanske snarare ytterligare, ambitioner utöver det som är författningsreglerat. Exempelvis kan en kommunal huvudman välja att ha flera mindre skolenheter. Kostnadsskillnaderna kan också vara en följd av att förutsättningarna för att bedriva verksamheten varierar bland annat när det gäller att samla tillräckligt stora klasser i ett visst ämne och att rekrytera behörig personal. En bindande norm skulle dock inte förändra utrymmet för att huvudmän kan ha andra ambitioner utöver lagens krav eller direkt förändra förutsättningarna för rekrytering av behörig personal. Det begränsar därmed i vilken utsträckning en bindande norm kan bidra till en likvärdighet i utbildningen i landet.

Stora avvikelser från förväntad kostnad förefaller åtminstone till viss del handla om förutsättningarna för att samordna sitt gymnasieutbud med andra kommuner och valet av att ha en egen gymnasieskola eller inte. Utredningen har i tidigare kapitel beskrivit den elevrörlighet som finns mellan kommuner inom gymnasieskolan och att ett fyrtiotal kommuner inte bedriver egen gymnasieskola. Enligt utredningen visar detta på vikten av att se gymnasieutbudet som en gemensam fråga över kommungränserna. Utredningen anser därför att det är väsentligt att den statliga styrningen av finansieringen i första hand är inriktad på att förstärka samverkan om gymnasieutbudet i de primära samverkansområdena.

[55] Se t.ex. SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 1 och 2*, s. 463 och s. 822.

5 En bindande norm bör inte införas i nuläget

I detta kapitel beskrivs den modell som utredningen har prövat för att ta fram en bindande norm. I kapitlet analyserar och bedömer utredningen också om en bindande norm bör införas inom gymnasieskolan.

5.1 En bindande skolpengsnorm styr resurserna till skolan

En bindande skolpengsnorm skulle innebära att staten styr nivån på kommunernas resurstilldelning till skolan. Utredningen har utgått från att en bindande norm ska reglera kommunens resurser såväl till den kommunala huvudmannens egen verksamhet som till annan offentlig eller enskild huvudman. En bindande norm skulle därmed betyda en helt ny reglering av resurserna till den kommunala huvudmannens verksamhet. En bindande norm skulle också innebära att det inte längre behöver finnas en särskild reglering av den interkommunala ersättningen och av grundbeloppet till enskild huvudman enligt vare sig principen om bidrag på lika villkor eller riksprislistan. Ersättningen till enskild huvudman och den interkommunala ersättningen skulle då i stället kunna regleras genom normen.

5.2 En resursfördelningsmodell baserad på kommunernas kostnader

Enligt utredningens direktiv är en utgångspunkt för uppdraget den modell som Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan tidigare har tagit fram[1]. Den modellen användes också som en utgångspunkt för den vägledande normen som föreslogs i utredningens delbetänkande om grundskolan. Normen i delbetänkandet baserades på den kommunala nettokostnaden för att bedriva förskoleklass och grundskola.

5.2.1 Utgångspunkt i nuvarande kostnad

I delbetänkandet övervägde utredningen andra modeller för att ta fram en skolpengsnorm.[2] En alternativ metod skulle vara att utgå från en bedömning av vilka resurser som minst bör finnas vid varje skola. Kostnaderna för dessa skulle sedan användas för att beräkna en norm för resurserna till skolan. Bedömningen skulle därmed utgå från hur många lärare, hur mycket elevhälsopersonal, skolledning och administrativ stödpersonal samt hur mycket lärverktyg det minst ska finnas på varje skolenhet. Men i dag finns inte den typen av styrning av svenskt skolväsende, exempelvis vad gäller hur många lärare det minst ska finnas i förhållande till ett visst elevantal. Utredningen skulle därför behöva göra egna bedömningar av det. Det skulle därigenom bli en nationell bedömning av hur mycket personalresurser med mera som minst behöver finnas i varje skola.

Enligt utredningen finns det dock betydande utmaningar med att på ett tillräckligt träffsäkert vis på nationell nivå fastställa vad som är till exempel rätt mängd personalresurser för varje skolenhet. De varierande förutsättningarna för att bedriva verksamheten innebär att det är flera faktorer som behöver beaktas. Det har förvisso tidigare funnits förslag om att till exempel reglera omfattningen av

[1] Modellen beräknade en norm per program, med utgångspunkt i kostnaden för gymnasieskolan och där relativpriser per program baserades på den av Skolverket framtagna riksprislistan. Vissa justeringar av normen gjordes också för skillnader mellan huvudmännen i respektive elevgrupps socioekonomiska förutsättningar samt för respektive kommuns lönekostnadsläge. En justering av normen gjordes vidare mellan kommunala och enskilda huvudmän för skillnader i ansvar. SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 2*, avsnitt 13.1.4.
[2] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 107–109.

elevhälsans professioner i förhållande till elevantalen.[3] Senare utredningar har däremot pekat på behovet av att analysera resursbehovet i förhållande till flera faktorer. Exempelvis föreslog Utredningen om en förbättrad elevhälsa att huvudmännen skulle ha en bemanningsplan med en behovsanalys och en beräkning av skolenhetens personalbehov inom elevhälsans område utifrån nationellt fastställda parametrar. Dessa parametrar skulle utöver elevernas antal bland annat ta hänsyn till elevernas måluppfyllelse och hälsa.[4] Även Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid utgick från att lärares undervisningsuppdrag skulle bestämmas med hänsyn till ett antal faktorer. I dessa ingick elevgruppernas storlek, antalet elever en lärare möter i undervisningen, antalet elever i behov av särskilt stöd och andra omständigheter av betydelse för elever eller lärare. Andra omständigheter kunde till exempel avse undervisningsämnenas karaktär och lärarens erfarenhet av undervisning i den aktuella skolformen, årskursen eller ämnet.[5]

Denna utredning ser en risk med en nationell norm för resurstilldelningen, som har sin utgångspunkt till exempel i att det ska finnas minst en lärare per 25 elever. En sådan norm riskerar att inte bli tillräckligt rättvisande i alla situationer samtidigt som den blir styrande även där lärartätheten borde vara mycket högre. Utredningen anser därför att det inte finns någon rimlig alternativ metod för att ta fram en bindande nationell norm än att utgå från nuvarande kostnader för verksamheten. Utredningen har därför haft det som utgångspunkt för den modell som har prövats och som beskrivs i detta kapitel.

Genom att modellen är baserad på kommunernas kostnad för att bedriva skolverksamhet har den sin utgångspunkt i det resursbehov som kommunerna har bedömt för verksamheten. Dagens kostnadsnivå för gymnasieskolan är ur ett nordiskt perspektiv på en rimlig nivå. År 2022 hade Sverige den högsta kostnaden per elev som andel av bruttonationalprodukten (bnp) per capita i Norden.[6]

---

[3] Se förslag i (SOU 2021:11) *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* om att införa en numerär reglering av tillgången till elevhälsan. Denna skulle reglera att en skolläkare får ansvara för högst 7 000 elever, en skolsköterska för högst 430 elever, en psykolog för högst 1 000 elever och en kurator för högst 400 elever.
[4] SOU 2025:113. *En förbättrad elevhälsa*, avsnitt 6.3.1.
[5] SOU 2025:26. *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, avsnitt 8.2.2.
[6] OECD (2026). *Expenditure on educational institutions per full-time equivalent student*. OECD Data Explorer. Hämtad 2026-08-04.

Utredningen har tagit fram en liknande modell som den som Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan tog fram. Eftersom denna modell var framtagen inom ramen för ett scenario där staten var huvudman för skolan har utredningen gjort flera anpassningar av modellen. Exempelvis har utredningen sett över vilka kostnader som modellen utgår från (se nedan).

Utredningens modell för en bindande norm för gymnasieskolan motsvarar i sin uppbyggnad den modell som utredningen tidigare har tagit fram för grundskolan. En väsentlig skillnad är dock att modellen i detta betänkande utgår från en norm per program och skolenhet, inte per stadium och skolenhet som för grundskolan.

5.2.2 Nettokostnaden enligt driftsredovisningen i räkenskapssammandraget

Utredningen har baserat beräkningsmodellen på kommunernas nettokostnad för gymnasieskolan enligt driftsredovisningen i räkenskapssammandraget. Räkenskapssammandraget är statens årliga insamling av ekonomiska uppgifter från alla kommuner. Insamlingen täcker kommunernas samtliga kostnader för skolverksamhet hos både offentlig och enskild huvudman.

Genom att nettokostnaden används omfattas inte de specialdestinerade statsbidragen och statens kostnadsersättningar i beräkningsmodellen (se avsnitt 4.1.3). Utredningens uppdrag har fokus på den statliga styrningen av den kommunala finansieringen. Enligt utredningen bör därför inte de specialdestinerade statsbidragen ingå i normen. När dessa bidrag exkluderas från normberäkningen betyder det också att normen inte direkt påverkas av förändringar i statsbidragen. Normen skulle annars riskera att förändras mer över åren i takt med till exempel omfattningen av olika statliga satsningar eller förändringar i antalet asylsökande.

Genom att utgå från driftsredovisningen är det den totala kommunala kostnaden för driften av skolan som är grund för normen. I driftredovisningen finns kommunernas kostnader för skolan inrapporterade enligt konton som ingår i Kommun-Bas. Kommun-Bas är den kontoplan som SKR har tagit fram för kommunerna. Kommun-Bas används av de flesta kommuner, mer eller mindre modifierad. I driftredovisningen rapporterar kommunerna in kostnader på till exempel kontona personalkostnader, externa varor, tjänster och

bidrag samt lokal- och anläggningskostnader. Utredningen gör nedan vissa avräkningar från driftskostnaden för kostnader som inte avser drift av skola. Utredningen ser däremot inte skäl att därutöver exkludera till exempel lokal- och anläggningskostnader från normberäkningen. Om någon kostnad som ska ingå i grundbeloppet inte ingår i normberäkningen, innebär det att det måste finnas en separat reglering av hur bidraget till enskild huvudman ska fastställas för detta. Enligt utredningen skulle det inte bidra till tydlighet och begriplighet om olika delar av grundbeloppet regleras på skilda sätt.[7] Utredningen har därför inte exkluderat någon av kostnaderna som ska ingå i grundbeloppet.

I räkenskapssammandraget ingår, utöver driftsredovisningen, även skolkostnadsstatistiken i den så kallade pedagogiska fliken. I denna görs en mer detaljerad redovisning än i driftsredovisningen, och redovisningen följer inte Kommun-BAS. Kostnaderna för den kommunala huvudmannens verksamhet ska här fördelas på kontona: undervisning, lärverktyg, skolmåltider, skolskjutsar, reseersättningar och inackordering, elevhälsa, lokalkostnader och övrigt.

Utredningen anser inte att det skulle vara lämpligt att använda redovisningen i den pedagogiska fliken – eller enbart vissa kostnadsslag i denna, såsom undervisning, elevhälsa och lärverktyg – för att beräkna en bindande norm. Dessa kostnader finns i räkenskapssammandraget enbart uppdelade för den kommunala huvudmannens verksamhet. Att exkludera vissa kostnadsslag medför vissa nackdelar för normberäkningen, utöver att det då behöver finnas en separat reglering av bidraget för dessa kostnadsslag. Om till exempel kostnadsslaget övrigt exkluderas från normberäkningen, medför det att kostnader som är finansierade med statsbidrag inom de kostnadsslag som omfattas av normberäkningen kommer att ingå. Det skapar därmed behov av att räkna bort dessa kostnader, till exempel baserat på antaganden om deras storlek.[8] När enbart vissa kostnadsslag används enligt den pedagogiska fliken finns det därtill en risk för att kvaliteten på redovisningen är lägre. Den tillkommande uppdelningen av exempelvis personalkostnader på flera konton – såsom undervisning, skolmåltider och övrigt – ökar risken för att det blir fel i redovisningen. Mot bakgrund av dessa nackdelar anser utred-

[7] Se utredningens tidigare resonemang om detta i delbetänkandet SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 111.
[8] Se utredningens tidigare resonemang om detta i delbetänkandet SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 179–180.

ningen att driftsredovisning i räkenskapssammandraget, och inte skolkostnadsstatistiken, bör vara bas för modellberäkningen.

5.2.3 Nettokostnaden för att bedriva skola – det normgrundande beloppet

Utredningens direktiv anger att normen ska avse finansieringen av skolverksamheten. I nettokostnaden i räkenskapssammandraget ingår samtidigt vissa kostnader som inte är att betrakta som drift av skola eller som enligt utredningen inte bör ersättas genom en bindande norm. Utredningen har därför gjort vissa avräkningar från nettokostnaden, enligt tabell 5.1.

I avräkningarna ingår kostnadsposterna köp från staten och utlandet samt lämnade bidrag. Dessa kostnader avser till exempel när kommunerna betalar ersättning till svenska skolor utomlands. Kostnaderna för detta har räknats av enligt det belopp som de är redovisade med i räkenskapssammandraget.

Ett schabloniserat belopp har också räknats av för det så kallade hemkommunsansvaret. Hemkommunsansvaret avser de uppdrag som kommunerna har för skolväsendet. Exempelvis ingår ansvaret för att besluta om grundbelopp till enskild huvudman och för att handlägga och besluta om ansökningar om tilläggsbelopp. Det här avser i huvudsak olika myndighetsutövande uppdrag som enligt utredningen inte är att betrakta som drift av skola. Kostnaderna för dessa uppdrag har räknats av från nettokostnaden med samma schablon som användes i utredningens delbetänkande (1 procent av nettokostnaden).[9]

I hemkommunsansvaret ingår också det så kallade utbudsansvaret, det vill säga kommunens ansvar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Detta ansvar kan dock, som utredningen beskriver i kapitel 7, innebära kostnader på skolnivå. Eftersom det är en del av kostnaderna för att bedriva skola för den kommunala huvudmannen, har utredningen inte gjort någon avräkning för detta från nettokostnaden.

Tilläggsbeloppen avser bidraget till enskild huvudman för elever med behov av extraordinära stödåtgärder samt för modersmål. Motsvarande typ av resursfördelning förekommer också för offentlig

[9] Se SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 134.

regi. Utredningen har valt att exkludera dessa kostnader från beräkningsmodellen. Utredningen anser inte att individuellt bedömda ersättningar, såsom tilläggsbelopp, kan eller bör ingå i en nationell beräkningsmodell. Den individuella bedömningen kan enligt utredningen inte ersättas med en statistisk beräkning. Dessa ersättningar har därför också räknats av i modellen. Avräkning för extraordinära stödåtgärder har skett med 0,25 procent av nettokostnaden. Denna nivå användes även av Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan. Nivån baserades på erfarenheten att tilläggsbelopp för särskilt stöd var mindre vanligt förekommande i gymnasieskolan jämfört med grundskolan, något som utredningen delar.[10] När det gäller modersmål har avräkningen baserats på antalet årsarbetskrafter för modersmålslärare.

Tabell 5.1 Avräkningar från nettokostnaden

Kostnad	Avräknats med/enligt
Köp från staten	Enligt belopp i räkenskapssammandraget
Köp från utlandet	Enligt belopp i räkenskapssammandraget
Lämnade bidrag	Enligt belopp i räkenskapssammandraget
Elevresor och inackordering	Enligt belopp i räkenskapssammandraget
Hemkommunsansvaret	1 % av nettokostnaden, baserat på uppskattning i (SOU 2025:72) *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*
Tilläggsbelopp och motsvarande för offentlig regi	Särskilt stöd: 0,25 % av nettokostnaden, baserat på tidigare uppskattning i (SOU 2022:53) *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* Modersmål: beräkning baserad på antalet årsarbetskrafter för modersmålslärare

Antagandet om kostnaden för tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder togs fram för 2020 och antagandet gällande hemkommunsansvaret är baserat på förutsättningarna för grundskolan. Utredningen anser att det är acceptabelt att använda dessa antaganden på nytt här när syftet är att bedöma om en norm baserad på en nationell beräkningsmodell bör införas. Vid ett införande av modellen skulle

[10] Motsvarande avräkning i beräkningsmodellen för förskoleklass och grundskola var 1,5 procent av nettokostnaden. SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 134.

antaganden behöva ses över igen, även om en sådan översyn troligen endast skulle resultera i mindre justeringar.

Efter att avräkningarna från nettokostnaden enligt tabell 5.1 är gjorda kvarstår det som utredningen har valt att kalla *det normgrundande beloppet*. Beloppet speglar kommunernas totala kostnad för att bedriva skola ett visst år, oavsett om den bedrivs av offentlig eller enskild huvudman.

5.3 En nationell beräkningsmodell för att ta fram en norm

Det normgrundande beloppet används i beräkningsmodellen för att beräkna en genomsnittskostnad per program. Denna så kallade grundersättning är den största delen i ersättningen. Resterande del består av justeringar för skillnader i kommunernas bebyggelsestruktur och lönekostnadsläge samt i elevgruppernas socioekonomiska sammansättning. Hänsyn är också tagen till kostnadsutvecklingen samt till kompensation för mervärdesskatt (moms) till enskild huvudman, enligt tabell 5.2 och beskrivning nedan.

Tabell 5.2 Normens sammansättning

Del i modellberäkningen	Andel och beräkningsgrund
Grundersättning	95 % av det normgrundande beloppet, efter reservation för gleshetstillägg enligt nedan
Justeringar:	
– Gleshetstillägg	Baserat på ett index över merkostnader för gleshet reserveras en procentandel (cirka 0,7 % 2023) av det normgrundande beloppet och omfördelas enligt samma index
– Socioekonomiskt tillägg	5 % reserveras och omfördelas enligt index från Skolverket
– Lönelägesjustering	Hanteras som en justering som omfördelas enligt index från Utjämningskommittén 2022
Uppräkning till aktuellt års kostnadsläge	Prognos för konsumentprisindex med fast ränta (KPIF)
Kompensation för moms till enskild huvudman	6 % enligt nuvarande reglering i gymnasieförordningen

5.3.1 Pris per program

Ersättningen beräknas i modellen per program och elev. Relativpriserna mellan olika program har bestämts utifrån riksprislistan. Det är således inte exakt samma belopp i beräkningsmodellen som i riksprislistan. Programmet har dock fått samma relativa vikt som det har enligt riksprislistan när det normgrundande beloppet har fördelats per program.

Ersättningen har fastställts per inriktning när inriktningen ingår i riksprislistan. Det gör den till exempel för estetiska programmets inriktning musik och för fordons- och transportprogrammets inriktning transport.

Om en modell med en bindande norm skulle införas finns det som nämndes inledningsvis i detta kapitel inte längre behov av riksprislistan. Den årliga modellberäkningen skulle då kunna utgå från tidigare års relativpriser enligt riksprislistan, som ses över efter ett visst antal år. En betydligt mer omfattande förändring skulle vara om kommunernas redovisning till räkenskapssammandraget skulle behöva ske per program för att använda detta som en grund för modellberäkningen. Eftersom syftet här i första hand är att pröva om en bindande norm baserad på beräkningsmodellen bör införas, har utredningen utgått från relativpriserna enligt riksprislistan. Utredningen har däremot inte tagit ställning till hur dessa skulle hanteras vid en fortsatt tillämpning.

Prislappar för program som inte ingår i riksprislistan har baserats på följande uppgifter:

- Samtliga introduktionsprogram, förutom programinriktat val, har utgått från de kostnadsuppgifter som används inom kostnadsutjämningen.
- För programinriktat val har en vägd[11] snittkostnad för programmen använts och ett antagandebaserat tillägg om tio procent av programkostnaden för det extra stödet som eleverna antas behöva vid dessa program.
- International Baccalaureate (IB) har fått ett pris beräknat som ett vägt snitt av de övriga programmen.

[11] Utredningen har som vikt använt de aktuella elevernas fördelning mellan de olika nationella program som programinriktat val kan vara inriktat mot.

- Riksrekryterande yrkesutbildningar med egna examensmål har fått ett pris beräknat som en vägd genomsnittskostnad för naturbruksprogrammen.

Även om kostnaden för ovanstående utbildningar har ingått i modellberäkningen är det inte givet att det är lämpligt eller behövligt att fastställa en bindande norm för dessa. För de ersättningar som Skolverket beslutar om (se avsnitt 3.3.2) finns det redan en statlig styrning av ersättningsnivån som tar hänsyn till de särskilda förutsättningarna för dessa utbildningar. När det gäller introduktionsprogrammen bedömer utredningen i senare kapitel om en norm är lämplig för dessa (se avsnitt 6.4.5).

Även om modellen inte ska beräkna en norm för dessa utbildningar, behöver hänsyn ändå tas till kostnaden för dem vid beräkningen. Eftersom kostnaden ingår i driftsredovisningen, behöver den annars uppskattas och räknas av tillsammans med de andra avräkningsbeloppen. Utredningen har därför låtit dem ingå i modellberäkningen när syftet i första hand är att pröva om en bindande norm bör införas.

5.3.2 Justeringar för gleshet och löneläge samt socioekonomisk sammansättning

Enligt utredningens direktiv ska normen återspegla dels skillnader i ansvar som råder mellan kommunala och enskilda huvudmän, dels strukturella skillnader när det gäller till exempel lönenivåer och kostnader som är förknippade med att driva skola i glesbygd. Detta görs i modellen genom tre typer av justeringar som beskrivs nedan.

Gleshet

I områden med gles bebyggelse går det inte att samla ett rimligt stort elevantal, vilket medför att kostnaderna per elev blir jämförelsevis höga. För att justera för merkostnader för skolor i områden med få elever ges därför ett tillägg till kommunala skolenheter i gles bebyggelse. Eftersom det är kommunen som har ansvaret för att erbjuda elever gymnasieutbildning, anser utredningen att gleshetstillägget bör utgå endast till kommunala huvudmän (inklusive kommunal-

förbund). Om en bindande skolpengsnorm införs skulle kommunerna dock i enlighet med utredningens direktiv samtidigt ha möjlighet att ge mer resurser än normnivån till andra huvudmän.[12] Exempelvis skulle det kunna ges för skola i glesbygd.

Utredningen har med hjälp av regressionsanalys tagit fram ett gleshetsindex.[13] Indexet fördelar ett tillägg till totalt 122 kommuner och kommunalförbund. Tillägget spänner från cirka 20 till 62 500 kronor per elev för dessa huvudmän. Från det normgrundade beloppet har 332 miljoner kronor (motsvarande 0,7 procent av det normgrundande beloppet) avsatts innan resterande del fördelas i grundersättning och socioekonomisk ersättning.

I modellen för en bindande norm inom grundskolan kompenserades kommunal huvudman för merkostnader för såväl verksamhet i glesbygd som kommunens ansvar att erbjuda skola till alla berörda elever. Ett liknande utbudsansvar finns för kommunen även inom gymnasieskolan. Utredningens analyser i kapitel 7 visar dock att förutsättningarna skiljer sig åt inom gymnasieskolan jämfört med grundskolan när det gäller utbudsansvaret. Utredningen har därför endast använt en justering för gleshet i modellberäkningen. Det är i linje med slutsatserna från Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan.[14]

Elevgruppens socioekonomiska sammansättning

Utredningen beskrev tidigare i betänkandet att elevernas studieförutsättningar påverkar sannolikheten att nå en examen. Samtidigt beskrevs också att elever med sämre studieförutsättningar gynnas av mer resurser. För att justera resurserna efter olikheter i elevgruppernas socioekonomiska sammansättning får därför varje offentlig och enskild skolenhet ett tillägg per elev i modellberäkningen. Tillägget är baserat på det socioekonomiska index som Skolverket har tagit fram för att fördela statsbidraget för karriärtjänster inom gymnasieskolan. Indexet innehåller variablerna meritvärde, programtyp, för-

[12] Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153, s. 14.
[13] Indexet är beräknat genom regressionsanalys där nettokostnaden per elev exklusive skolskjuts har ställts mot det genomsnittliga avståndet för att samla 15 000 invånare, programmix, index för strukturellt löneläge samt meritvärde i årskurs 9 (socioekonomisk proxy). Kontroller har ingått för riksområde, år och om kommunen har egen skola med nationellt program eller inte.
[14] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 2*, s. 837.

äldrars utbildningsnivå, kön och skolår. Indexet är ett sätt att bedöma hur stor sannolikheten är att eleven kommer att nå examen. Det generar ett tillägg per elev för alla enheter som spänner mellan cirka 1 100 och 28 400 kronor.

Totalt omfördelas i modellen fem procent av det normgrundande beloppet enligt det socioekonomiska indexet. Även Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan omfördelade fem procent av den totala driftersättningen för gymnasieskolan. Begreppet den totala driftersättningen är dock inte helt detsamma som det normgrundande beloppet som denna utredning utgår från. Exempelvis omfattar den totala driftersättningen också statsbidrag. Inom grundskolan omfördelade Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan tio procent av driftersättningen med motiveringen att det var en något högre nivå än vad som verkade vara praxis. Denna nivå skulle enligt utredningen spegla en strävan att göra resursfördelningen mer kompensatorisk.[15] Inom gymnasieskolan utgick utredningen från en lägre nivå på den socioekonomiska omfördelningen än i grundskolan. Skälet till det var enligt utredningen att det redan finns ”en underliggande behovsgrundad kompensation i programpengen i form av att program och inriktningar är olika kostnadskrävande, vilket delvis har att göra med att elevunderlaget skiljer sig åt mellan programmen.”[16] Även denna utredning har utgått från att det är rimligt att ha en annan, lägre nivå inom gymnasieskolan än inom grundskolan (se avsnitt 5.4.3 för resonemang om omfördelningsnivån).

Lönekostnadsläge

För att justera för att huvudmännen har olika strukturella lönekostnadslägen får varje offentlig och enskild skolenhet ett tillägg eller avdrag beroende på ett lönekostnadsindex. Utredningen har använt ett löneindex från betänkandet (SOU 2024:50) *Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*. Indexet generar en justering per elev och program som spänner från ett avdrag på cirka 1 700 kronor till ett tillägg på cirka 10 800 kronor per elev.

[15] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 2*, s. 800.
[16] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 2*, s. 833.

Indexjusteringar samt ingen justering för lokalkostnad

SCB tar, på uppdrag av Skolverket, årligen fram det socioekonomiska indexet som använts i modellen. Indexet för gleshet och indexet för lönekostnadsläge tas däremot inte fram årligen. Enligt utredningen skulle dessa index kunna tillämpas ett visst antal år för att ses över till exempel i samband med utvärdering av beräkningsmodellen.

Utöver de ovanstående justeringarna har utredningen också övervägt om en justering för lokalkostnadsläge bör ingå i normen. I den tidigare föreslagna vägledande normen för grundskolan ingick en sådan.[17] När utredningen har prövat frågan, genom analys av lokalkostnadsstatistiken för gymnasieskolan, har utredningen funnit att kostnadsvariationen i gymnasieskolan i hög grad kan förklaras av skillnader i programsammansättning mellan olika kommuner. Kommuner med höga lokalkostnader per elev tenderar att ha en stor andel av eleverna på yrkesprogram, där lokalbehoven i regel är högre. Efter att hänsyn har tagits till skillnader i programsammansättningen har utredningen inte kunnat identifiera några statistiskt säkerställda skillnader mellan olika kommuntyper. Utredningen har därför inte låtit någon ytterligare justering för detta ingå i beräkningsmodellen.

5.3.3 Momskompensation och uppräkning till aktuellt års kostnadsnivå

Enskilda huvudmän kompenseras i dagens ersättningssystem för mervärdesskatt. Den författningsreglerade momskompensationen om sex procent har därför ingått i beräkningen av normen för enskild huvudman.

SCB gör årligen i juni en preliminär publicering av räkenskapssammandraget. I augusti gör myndigheten sedan den slutgiltiga publiceringen. Mellan dessa två publiceringar sker vissa rättningar av uppgifterna. Det skulle därmed vara möjligt att publicera en preliminär norm under sommaren baserad på uppgifterna från juni, för att sedan publicera normen slutgiltigt senast under september månad.

Det betyder att om en norm ska avse 2028 kan den tidigast beräknas på kostnadsstatistiken från 2026 och finnas slutgiltigt tillgänglig vid start av hösten 2027. För att kompensera för kostnadsutvecklingen mellan i det här fallet 2026 och 2028 bör normen räknas upp

[17] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 136–137.

med konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) till aktuellt års prisnivåer.[18] KPIF tas årligen fram av SCB och är det index som används inom utjämningssystemet.[19]

Utgångspunkten i tidigare års kostnad innebär att modellen inte fångar eventuella kostnadspåverkande förändringar, utöver prisutvecklingen, som har skett under de senaste två åren. Det normgrundande beloppet tar till exempel inte hänsyn till om en lagändring har trätt i kraft som innebär betydligt ökade eller minskade kostnader. Det skulle därför behöva finnas någon form av utrymme för att beakta detta för den myndighet som ska beräkna normen. Exempelvis skulle myndigheten kunna ha utrymme att justera det normgrundande beloppet eller normen i enlighet med förarbetenas beräkningar av kostnadspåverkan.

5.3.4 Ett pris per elev på respektive program och skolenhet

Modellen ger ett pris per elev på respektive program och skolenhet. Grundersättningen, det vill säga beloppet innan justeringar är gjorda per skolenhet, varierar mellan programmen. År 2023 spänner den från den lägsta ersättningsnivån, på ekonomiprogrammet med 91 909 kronor per elev, till den högsta ersättningen, på naturbruksprogrammets inriktning trädgård med 296 304 kronor per elev.

I tabell 5.3 nedan ges exempel på ersättningen för barn- och fritidsprogrammet för två kommunala och en enskild huvudman. Grundersättningen för barn- och fritidsprogrammet är det aktuella året 110 827 kronor, men på grund av de olika justeringar som görs kommer normen att variera mellan skolenheterna. I tabellen är huvudman 1 en kommunal huvudman med en skola i en tätortskommun och huvudman 2 är en kommunal huvudman med en skola i glesbygdskommun. Skillnaden mellan de två kommunala huvudmännens ersättningar beror på att huvudman 1 får ett tillägg för löneläge, medan huvudman 2 får såväl ett avdrag för löneläge som ett tillägg

[18] För närmaste föregående år har prognos för KPIF använts.
[19] I den simulering av modellen som utredningen har gjort har dock inte någon uppräkning behövt göras eftersom kostnadsläget för det år som simuleringen gäller redan är känt. Utredningen har därför beräknat normen på kostnaderna för 2023 enligt räkenskapssammandraget i stället för på 2021 med uppräkning med KPIF för 2022–2023. I simuleringen jämförs sedan utfallet från modellen för 2023 med redovisade kostnader samma år, rensat för vissa jämförelsestörande poster. Se avsnitt 5.4.

för gleshet. Därutöver skiljer sig också det socioekonomiska tilllägget åt.

Gleshetsindexet är beräknat på kommunnivå och lämnas per elev i den kommunala huvudmannens skolor. Det innebär att gleshetstillägg ingår i normen även för kommunens skolor i tätort. Den kommunala huvudmannen kan därför behöva omfördela detta mellan sina skolenheter. Gleshetsersättningen per elev varierar samtidigt mellan skolenheterna. Detta beror på att varje skola får sin gleshetsersättning baserat på vilka program som skolan tillhandahåller och vilket socioekonomiskt index som skolan har. Det innebär att även om indexet är lika per lägeskommun kan ersättningarna skilja sig åt om programsammansättning och socioekonomi är olika mellan kommunens skolenheter.

Skolenhet D drivs av en enskild huvudman och är belägen i samma kommun som skolenhet B och C. Bidraget till en enskild huvudmans skolenhet skiljer sig dock åt från de kommunala skolenheterna i samma lägeskommun. Det beror på eventuella skillnader i elevgruppens sammansättning, tillägget till kommunal huvudman enligt gleshetsindex och momskompensationen till enskild huvudman.

Tabell 5.3 Exempel norm barn- och fritidsprogrammet, 2023

	Totalt	varav socioekonomi	varav gleshet	varav löneläge	varav moms
Huvudman 1					
Skolenhet A	134 651	22 501	0	1 323	0
Huvudman 2					
Skolenhet B	113 750	3 722	859	–1 658	0
Skolenhet C	113 753	3 672	912	–1 658	0
Huvudman 3					
Skolenhet D	126 150	9 841	0	–1 658	7 140

Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

I praktiken skulle en publicerad prislista behöva vara betydligt mer omfattande än tabell 5.3. Den skulle innehålla priset för cirka 1 300 skolenheter med upp till trettiotalet program och inriktningar. En kommun som har elever hos flera andra kommunala och enskilda huvudmän skulle därför i prislistan behöva ta fram priset för varje skolenhet och program, för att fastställa ersättningen till respektive huvudman enligt dessa nivåer. Det skulle innebära att

kommunen behöver hantera fler olika priser inom samma program än den hanterar i dag. Det är dock främst en fråga om att hämta det belopp som gäller från prislistan för respektive skolenhet och program. Kommunen skulle därutöver inte behöva göra några egna beräkningar av till exempel hur stor del som ska fördelas enligt socioekonomiskt index och hur stort det totala bidraget ska vara.

5.4 Effekter av en bindande norm baserad på beräkningsmodellen

Utredningen har simulerat vilka effekter som modellen skulle få och kan konstatera att en bindande norm baserad på beräkningsmodellen skulle innebära betydande förändringar. Även Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan konstaterade i sin analys att deras modell innebar genomgripande förändringar för huvudmännen. Utredningen betonade därför vikten av att staten, som då förutsattes vara huvudman för den offentliga skolverksamheten, borde ha utrymme att omfördela inom sina verksamheter för att minska effekterna på kommunnivå:

> I det sammanhanget bör det dock sägas att den statliga huvudmannen, vid ett eventuellt förstatligande, bör ha möjlighet att omfördela resurser inom ramen för sin totala tilldelning och därmed kan mildra effekterna på kommun- och verksamhetsnivå av modellens genomslag. Men resultaten är alltjämt slående och understryker behovet av ett kontrollerat införande om regeringen beslutar att gå vidare med ett fullgånget förstatligande.[20]

När nu denna utredning på nytt ska pröva frågan om en nationell norm är förutsättningarna annorlunda jämfört med det scenario som Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan tog fram sin modell för. Utgångspunkten är nu ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan. De offentliga och enskilda huvudmännen behöver därför kunna hantera omställningen inom sina respektive organisationer.

[20] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 2*, s. 854.

5.4.1 Stor omställning för många huvudmän

Simulering för att jämföra norm med faktisk kostnad

Utredningen har jämfört den kostnad som de kommunala huvudmännen[21] skulle ha om de hade fördelat resurser enligt normen med den kostnad som de hade enligt redovisningen till räkenskapssammandraget för 2023. För att den faktiska kostnaden ska motsvara samma delar som, och därmed vara jämförbar med, normen har utredningen gjort vissa avräkningar från redovisat belopp för 2023. Huvuddelen av de kostnader som har räknats av finns att hämta från räkenskapssammandraget. För resterande delar har utredningen gjort vissa antaganden motsvarande de som gjordes för att ta fram det normgrundande beloppet, till exempel för modersmål. Dessa resterande avräkningar motsvarar cirka 1,3 procent av den inrapporterade nettokostnaden.

Den jämförbara kostnaden som utredningen har tagit fram kan dock för en kommun skilja sig åt från den egentliga kostnaden beroende på hur pass rätt avräkningarna är i varje kommun. En kommun kan därför enligt simuleringen falla ut som en kommun som borde göra tillskott för att vara i nivå med normen, eller omvänt, men sett till faktiska kostnader skulle resultatet kunna vara ett annat. Det kan ses som en svaghet i simuleringen. Utredningen ser dock inga andra rimliga sätt att göra simuleringen på. Som framgått är det en begränsad del av avräkningarna (1,3 procent) som har varit baserade på antaganden. Det borde därför endast handla om enstaka kommuner där simuleringen på kommunnivå kan vara missvisande.

Strax under en tredjedel skulle behöva skjuta till mer resurser

Simuleringen för 2023 visar följande:

- De kommunala huvudmännen skulle tillsammans behöva ge ett tillskott om 676 miljoner kronor till sin egen verksamhet. Det motsvarar ett tillskott om 2,2 procent av den jämförbara kostnaden för alla kommunala huvudmän.

[21] Baserat på kommunerna, ej kommunalförbunden.

- Det är 61 av 223 kommunala huvudmän[22] (27 procent) som skulle behöva skjuta till resurser. Ställt i relation endast till dessa huvudmäns jämförbara kostnad innebär tillskotten en kostnadsökning om 6,8 procent.
- Det genomsnittliga tillskottet är 13 200 kronor per elev, men tillskottet varierar mellan huvudmännen mellan 30 och 97 000 kronor per elev. Det är 39 kommunala huvudmän (17 procent) som skulle behöva ge ett tillskott om minst 5 000 kronor per elev.
- Kommuner som behöver ge tillskott är typiskt sett kommuntyperna pendlingskommun nära storstad och mindre stad/tätort.

Det finns kommuner som enbart bedriver introduktionsprogram eller som har en jämförelsevis stor andel av eleverna inom introduktionsprogram. Introduktionsprogrammen är generellt sett dyrare per elev än andra program. Samtidigt kan kostnaden för dessa program variera mellan kommunerna bland annat på grund av olika antal elever och vilka program som det gäller. Exempelvis varierar kostnaden per elev mellan de kommuner som enbart har introduktionsprogram mellan 129 200 och 3 106 500 kronor per elev 2023. Det blir därför inte rättvisande att jämföra kommunala huvudmän som enbart bedriver introduktionsprogram med andra kommunala huvudmän.

Exkluderas huvudmän som enbart bedriver introduktionsprogram försvinner de största tillskotten per elev; nivån på tillskotten uppgår då som mest till cirka 55 900 kronor per elev i stället för 97 000 kronor per elev. Det är då 54 kommuner (29 procent) som skulle behöva skjuta till resurser till sin egen verksamhet. Tillskotten totalt sett är dock på ungefär samma nivå som när introduktionsprogrammen ingår. De motsvarar då 672 miljoner kronor eller 2,3 procent av den jämförbara kostnaden för alla kommunala huvudmän. Resultatet blir liknande om man i simuleringen i stället exkluderar kommunala huvudmän som har mer än 50 procent av eleverna på introduktionsprogram. Även om de största tillskotten per elev inte uppstår när introduktionsprogrammen är exkluderade, handlar det därmed likväl om stora omställningar för de kommunala huvudmännen.

Huvuddelen av de kommunala huvudmännen (73 procent) har enligt simuleringen en resurstilldelning som överskjuter normen.

[22] Totalt fanns 225 kommunala huvudmän, men två uteslöts från simuleringen eftersom det för dessa två saknades redovisad kostnad att jämföra med.

Det är främst bland landsbygdskommuner med och utan besöksnäring samt pendlingskommun nära mindre tätort som resurserna överskjuter normen. Simuleringen visar på en stor spännvidd i hur mycket resurstilldelningen överskjuter normen – från tiotalet kronor upp till över två miljoner kronor per elev. Att resurstilldelningen överstiger normen med miljonbelopp är dock mycket ovanligt och förekommer i datamaterialet endast två gånger. I båda fallen handlar det om extremvärden, med endast en elev registrerad hos huvudmannen. I den övre delen av skalan återfinns annars ofta kommunala huvudmän som endast har elever på introduktionsprogram. Även om huvudmän som endast har elever på introduktionsprogram utesluts, har många huvudmän en resurstilldelning som överskjuter normen med tämligen stora belopp. Hos merparten (över 80 procent) av de kommunala huvudmän som inte skulle behöva skjuta till mer medel, överskjuter tilldelningen normen med mer än 5 000 kronor per elev.

Simuleringen visar även att normen skulle innebära betydande förändringar för bidraget till enskild huvudman. Om alla kommuner ger motsvarande normen till de enskilda huvudmännen, och varken mer eller mindre än den nivån, skulle det betyda en kostnadsökning totalt sett om 1,6 miljarder kronor för enskild regi. Det motsvarar ett tillskott om 11,5 procent av den jämförbara kostnaden.

Det kan finnas flera förklaringar till att simuleringen visar på ett så pass stort tillskott till enskilda huvudmän. Utredningen har inte haft tillgång till finfördelade data över de enskilda huvudmännens intäkter och kostnader. Utredningen har därför i stället analyserat normens aggregerade utfall i relation till de redovisade köpen av huvudverksamhet från dessa huvudmän i räkenskapssammandraget. Utredningen kan konstatera att fristående skolor inte är jämnt fördelade över landet, utan tenderar att finnas där kostnaderna är relativt låga i utgångsläget. Detta tenderar i sin tur att vara förknippat med tillskott i simuleringen. Under 2023 fanns 95 procent av eleverna i fristående skolor i kommungrupperna storstäder, pendlingskommun nära storstad, större stad samt mindre stad/tätort.

Kostnadseffekt på kort och lång sikt

Eftersom normen skulle vara bindande endast för de vars resurser understiger den, skulle införandet främst påverka kostnaden för de skolenheter som ligger under normen. Det gäller skolor i såväl offentlig som enskild regi. Kommunerna skulle då tvingas att öka sina resurser till dessa huvudmän och skolor. Även om en kommun inte behöver ge mer resurser till sina egna skolor, kan normen vara högre än nuvarande ersättning för elever som går hos annan offentlig huvudman eller hos enskild huvudman.

Normen skulle också kunna skapa ett omställningstryck för resurserna till huvudmän som ligger över normen. Det skulle dock vara ett beslut som kommunerna har fortsatt rådighet över vad gäller både offentliga och enskilda huvudmän. Kommunerna skulle därmed i den situationen kunna ta hänsyn till lokala behov och undvika eventuella förväntade negativa konsekvenser av en sådan omställning genom att fortsätta ha en resurstilldelning som överstiger normen.

Eftersom normen inte ska ange en maximinivå är det osäkert vad de totala effekterna av en bindande miniminivå skulle bli. Då de som har en lägre resurstilldelning ska skjuta till mer resurser, och normen bygger på en genomsnittskostnad, kan normen på sikt bli kostnadsdrivande om inte andra kommuner samtidigt sänker sina kostnader för skolan. Den totala kostnadseffekten som uppstår om alla kommuner följer normen både till verksamhet i enskild och offentlig regi är en minskning om cirka 150 miljoner kronor för det aktuella året. Det är dock, enligt utredningens bedömning, inte troligt att alla kommuner skulle anpassa sina kostnader nedåt. Det går därför inte att med säkerhet avgöra vilka totala kostnadskonsekvenser som modellen skulle ha på kort och lång sikt.

5.4.2 Omställningen kan inte genomgående motiveras med kvalitetsskäl

Mönstret när det gäller gymnasieskolan blir, mot bakgrund av det ovanstående, detsamma som utredningen redovisade för grundskolan i sitt delbetänkande. En bindande norm skulle ge betydande förändringar på huvudmannanivå. I likhet med för grundskolan, ser utredningen inte att det går att motivera den stora omställningen med kvalitetsskäl.

Som visats tidigare är det inte givet att en kommun med låg kostnad också är en kommun med sämre skolresultat och liten tillgång till lärarresurser där mer resurser kan vara motiverat av de skälen. I tabell 5.4 jämför utredningen socioekonomiska förutsättningar och vissa kvalitetsaspekter för de kommunala huvudmän som skulle behöva skjuta till mer resurser om normen infördes, med övriga kommunala huvudmän. I genomsnitt har de förstnämnda huvudmännen något lägre socioekonomiskt index och lägre lärartäthet, men har samtidigt en högre andel behöriga lärare, och en högre andel elever som tar examen inom fyra år.

Tabell 5.4 Vissa kvalitetsaspekter för kommunala huvudmän som skulle behöva skjuta till resurser jämfört med övriga kommunala huvudmän

Faktor	Genomsnitt	Vägt genomsnitt
Socioekonomiskt index bland kommuner med tillskott	157	104
Socioekonomiskt index bland övriga kommuner	193	105
Elever per lärare bland kommuner med tillskott	13,5	12,8
Elever per lärare bland övriga kommuner	8,9	11,6
Andel behöriga lärare bland kommuner med tillskott	84,4	87,2
Andel behöriga lärare bland övriga kommuner	82,6	87,4
Examen på fyra år bland kommuner med tillskott	66,6	72,7
Examen på fyra år bland övriga kommuner	65,1	71,4

Anm.: Det vägda genomsnittet innebär att hänsyn tas till kommunernas elevantal.
Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

Utredningen har också analyserat hur de kommunala huvudmännen presterar i förhållande till förväntat resultat vad gäller andelen som förväntas ta examen inom fyra år samt förväntad genomsnittlig betygspoäng.[23] Av de kommunala huvudmän som skulle behöva skjuta till resurser, och som utredningen har uppgifter för, presterar 23 huvudmän bättre än förväntat resultat i bägge måtten. Detta motsvarar

[23] Förväntat resultat bygger i bägge variablerna på en regressionsmodell som är framtagen av SCB och SKR för att ta hänsyn till olika kommuners skilda socioekonomiska förutsättningar. De förklarande variablerna är föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomst, kön, andelen nyinvandrade elever och behov av ekonomiskt bistånd.

45 procent av dessa huvudmän. Uppgifterna för övriga kommuner är i stället 70 huvudmän eller 56 procent av dessa.

I gruppen kommuner som skulle behöva skjuta till resurser förefaller det därmed finnas vissa kommuner där det kan finnas argument för att mer resurser skulle kunna vara motiverat. Däremot är det inte tydligt så för alla kommuner i denna grupp och gruppen skiljer sig inte systematiskt från den andra gruppen. Det är nästan hälften av dessa huvudmän som presterar bättre än förväntat. Det finns också i gruppen en variation vad gäller lärartillgången. Exempelvis spänner antalet elever per lärare mellan drygt 5 och strax över 18 elever per lärare.

Det är därmed tydligt att det inte går att med hänvisning till kvalitetsaspekter motivera att alla dessa huvudmän borde skjuta till mer resurser. Det skulle enligt utredningen inte vara rimligt att staten kräver att en kommun som har skolresultat som ligger över det som är förväntat utifrån respektive elevgrupps socioekonomiska förutsättningar ökar sina resurser med tiotusentals kronor per elev. Den stora förändringen som normen skulle medföra går i och med det inte att motivera med att den genomgående bidrar till en ökad likvärdighet i skolan i landet.

5.4.3 Justeringar av modellen minskar inte utmaningarna på ett avgörande sätt

En svaghet med beräkningsmodellen verkar således vara att den inte tar hänsyn till kvalitetsaspekter. Det är samma utmaning när det gäller gymnasieskolan som grundskolan. I delbetänkandet övervägde utredningen därför att införa en form av ”kvalitetsventil”, som exempelvis skulle kunna innebära att kommunerna inte behövde skjuta till mer resurser när resultatet var bättre än förväntat.[24]

Utredningen ser dock betydande utmaningar med att införa en sådan komponent i modellen, oavsett om det är inom grundskolan eller gymnasieskolan. En utmaning gäller att hitta ett acceptabelt mått för när kvaliteten är tillräcklig och mer resurser därför inte måste tillföras enligt en bindande norm. Om måttet utgår från förväntat resultatet med hänsyn tagen till elevsammansättningen, innebär det dessutom att det ibland kommer att vara ett förhållandevis lågt resultat som kommer att anses vara tillräckligt. Enligt utredningen är det

[24] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 169.

tveksamt om det skulle vara rimligt. Genom ett sådant mått skulle huvudmännen även kunna få intresse av att just detta mått inte ligger över den nivån som i modellen genererar mindre resurser. Det omvända skulle dock också kunna förekomma när huvudmannen själv är ansvarig för finansieringen. Det skulle därmed riskera påverka hur exempelvis redovisning sker. Ett sådant mått skulle heller inte fånga de situationer där resultatet är lägre än förväntat samtidigt som det finns svårigheter att till exempel rekrytera mer behörig personal. Utredningen anser därför sammantaget att det inte är lämpligt att försöka tillskapa den typen av ”ventil” i beräkningsmodellen.

Utredningen har också övervägt om det går att justera modellens parametrar för att minska den stora omställningen som den skulle innebära, vilket beskrivs nedan och i tabell 5.5.

Tabell 5.5 Utfallet av justeringar i modellens parametrar

Justering	Antal kommunala huvudmän under norm	Totalt tillskott kommunala huvudmän	Totalt tillskott enskilda huvudmän
Normens andel är 100 % av det modellberäknade värdet och 5 % av det normgrundande beloppet omfördelas på socioekonomiska grunder	61	2,2 %	11,5 %
Normens andel av det modellberäknade värdet sänks från 100 % till 95 %	36	0,8 %	5,9 %
Den socioekonomiska omfördelningen ökas från 5 % till 10 %	71	2,4 %	10,9 %

Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

Normnivån

Modellen beräknar ett värde per skolenhet och program. Detta värde kan användas som normen, vilket har varit utgångspunkten i utredningens analyser i detta kapitel. Men det är också möjligt att bestämma att en viss andel av detta värde, till exempel 95 procent, är normen. Om normnivån är lägre än det modellberäknade värdet minskar tillskotten både till kommunala och enskilda huvudmän. Exempelvis innebär det, om normen beräknas utifrån att den ska vara 95 procent av det modellberäknade värdet, att det är 36 i stället för 61 kommunala huvudmän som understiger normen.

En sådan förändring skulle, på samma sätt som i den bindande normen för grundskolan, vara motiverad av att modellen utgår från att huvudmännen har en för riket genomsnittlig ambitions- och effektivitetsnivå. Samtidigt varierar detta som framgått av tidigare kapitel. Det kan därför vara rimligt att utgå från en justerad normnivå. Exakt var normnivån ska vara bör enligt utredningen baseras på en sammanvägd bedömning utifrån flera perspektiv, bland annat hur nivån påverkar både bidraget till enskild huvudman och kostnaden för kommunerna.

Den socioekonomiska omfördelningen

Den socioekonomiska omfördelningen skulle eventuellt kunna justeras uppåt eller nedåt. Med en ökad socioekonomisk omfördelning ökar antalet kommunala huvudmän som är under normen och också tillskotten till dessa.

På liknande sätt som med normnivån finns det inte en nivå på den socioekonomiska omfördelningen som i alla situationer är den rätta. Utredningen har i modellen använt ungefär samma nivå på omfördelningen som Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan gjorde. Enligt en enkät som SKR genomfört 2024 var det 20 procent av de svarande kommunerna[25] som hade en modell för att omfördela resurser på socioekonomiska grunder inom gymnasieskolan. Cirka 18 procent hade dock ingen egen gymnasieskola och ytterligare en del hade endast en gymnasieskola. Det innebär att en omfördelningsmodell är mindre relevant hos dessa. Av kommunerna som hade en modell omfördelade huvuddelen upp till fem procent av gymnasieskolans resurser.[26]

Nivån fem procent innebär en lägre nivå än vad som föreslogs för grundskolan. Det finns dock inom gymnasieskolan redan en differentiering av resurserna utifrån program som, enligt utredningens bedömning, utgår från att undervisningen på vissa program har behov av andra lärverktyg men också behöver bedrivas i mindre klasser. Nivån fem procent kan därför i den här typen av nationell beräkningsmodell anses förhållandevis rimlig.

[25] Svarsfrekvensen var närmare 80 procent.
[26] SKR (2025). *Socioekonomisk resursfördelning i skolan*.

Justeringen för gleshet

Ytterligare en parameter som utredningen har övervägt att justera är differentieringen för gles bebyggelse. Utredningen har tagit fram ett gleshetsindex som innebär en betydligt högre omfördelning för gles bebyggelse än vad som ingick i modellen från Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan. Med indexet skulle 0,7 procent av det normgrundande beloppet omfördelas under kalenderåret 2023. Den tidigare utredningen omfördelade i stället cirka 0,1 procent av motsvarande belopp.

Både denna utrednings simulering och den tidigare modellen från Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan visar att det främst är resurstilldelningen till skolor i landsbygdskommuner som överstiger normen. Det skulle kunna indikera att gleshetsjusteringen borde vara ännu högre. Utredningen anser likväl inte att det finns grund för ytterligare justering. För även om mönstret är att landsbygdskommuner inte finns bland kommunerna som skulle behöva skjuta till resurser är det inte uteslutande så. Normen bör, enligt utredningen, inte hindra kommuner på landsbygden att genomföra eventuell behövlig omstrukturering av sin skolstruktur. Om gleshetsjusteringen blir för hög kan den motverka att kommunerna i ökad utsträckning samordnar resurserna med varandra, vilket riskerar bidra till att bevara en för hög kostnadsnivå.

Norm per län

Ett annat sätt att justera modellen gäller för vilken nivå som normen beräknas och fastställs på. Som beskrevs tidigare har det tillkommit krav på att kommuner ska samverka regionalt om utbildningsutbudet. Mot bakgrund av det skulle det kunna vara rimligt att modellen beräknar normen regionalt per program. Det skulle innebära att viss hänsyn tas i beräkningen även till kostnadsvariation som förklaras av annat än icke påverkbara strukturella skillnader.

Utredningen har därför prövat att ta fram länsbaserade normer för ett par län genom att beräkna normen baserat på länets nettokostnad samt justera det socioekonomiska indexet och gleshetsindexet utifrån respektive läns förhållanden. Utredningen har också övervägt en enklare metod med en regional justeringsfaktor. En sådan justeringsfaktor skulle baseras på hur länens nettokostnad per elev i dag avviker

från genomsnittet för riket. Exempelvis skulle justeringsfaktorn kunna innebära att normen för Norrbottens län skulle vara det modellberäknade värdet multiplicerat med 1,3, medan normen i Stockholms län skulle vara det modellberäknade värdet multiplicerat med 0,90.

Länsbaserade normer innebär ett delvis annat utfall än en nationell beräkningsmodell. I tabell 5.6 illustreras olikheterna i utfall mellan de båda modellerna. Kommuner som jämfört med riket har ett lågt kostnadsläge och som ingår i län som har lägre genomsnittliga kostnader än riket, får lägre tillskott med en regional modell. Exempelvis för Stockholms län skulle det betyda att färre kommuner skulle behöva göra tillskott. Däremot i Norrbottens län innebär en regional modell att fler kommuner behöver göra tillskott.

Tabell 5.6 Jämförelse mellan nationell respektive regional beräkningsmodell

Exempel från två län

	Stockholms län		Norrbottens län	
	Nationell	**Regional**	**Nationell**	**Regional**
Antal kommuner som behöver skjuta till resurser	16 kommuner	9 kommuner	2 kommuner	6 kommuner
Totalt tillskott (andel av jämförbar kostnad)	195,7 miljoner kr (3,7 %)	84,3 miljoner kr (1,6 %)	7,4 miljoner kr (0,8 %)	34,6 miljoner kr (4,3 %)

Anm.: I Stockholms län ingår 24 kommuner och i Norrbottens län 10 kommuner.
Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

Även om länsbaserade normer således i vissa situationer innebär mindre effekter, innebär de samtidigt i andra situationer större effekter. Alla kommuner följer inte samma mönster som länet totalt sett gör, utan det finns ett tjugotal kommuner vars kostnader avviker nedåt jämfört med länets kostnadsläge. För lågkostnadskommuner i högkostnadslän innebär en regional modell att de skulle behöva göra ännu större tillskott jämfört med den nationella modellen. Enligt utredningen är det inte rimligt att dessa kommuner skulle tvingas öka sina kostnader på grund av att den regionala normen inte enbart tar hänsyn till strukturellt mätbara förutsättningar, utan också tar hänsyn till hur länet av andra skäl avviker. Utredningen anser inte att

det går att motivera med att det bidrar till en ökad likvärdighet i skolan i landet.

I likhet med för en nationellt beräknad modell finns det inte heller för regionala modeller tydliga argument för att de kommuner som skulle behöva göra tillskott genomgående verkar behöva mer resurser utifrån skolresultat och lärartillgång. Därutöver innebär en regionalt beräknad modell ett merarbete jämfört med en nationellt beräknad modell. Sammantaget anser utredningen att länsbaserade normer inte tydligt går att motivera med att de bidrar till en nationell likvärdighet i skolan i landet, eller att de på ett avgörande sätt minskar beräkningsmodellens utmaningar.

Övergångslösningar

Ett ytterligare sätt för att minska förändringen och göra en smidigare övergång är att införa någon form av övergångslösning med ett tak för hur stor förändringen maximalt får vara.[27] Övergångslösningen skulle kunna reglera att förändringen måste ske stegvis med maximalt ett visst belopp per år. Även om en övergångslösning innebär att förändringen sker successivt innebär den till slut ändå att den stora förändringen kommer att genomföras. Ett stegvist införande riskerar också att bli administrativt komplicerat och göra normen mindre begriplig när normen kan ändras från ett år till ett annat.

Även med justeringar kvarstår modellens utmaningar

De ovanstående justeringarna förändrar i någon mån utfallet och vilka huvudmän som främst blir påverkade av en bindande norm. Det kvarstår samtidigt att normen trots det innebär tämligen stora resursförändringar som inte genomgående går att motivera med kvalitetsskäl.

[27] Se utredningens tidigare resonemang om detta i delbetänkandet SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 169.

5.4.4 Stora förändringar, eftersom det är ett stort spann i kostnaderna i utgångsläget

Modellen tar hänsyn till icke påverkbara strukturella förutsättningar och minskar därigenom spannet i kostnadsskillnaderna. Det gör att huvudmän vars ersättning i utgångsläget avviker av skäl som inte fångas av modellen påverkas mycket. Som nämnts tidigare förklaras huvuddelen av skillnaderna mellan kommunernas kostnad för gymnasieskolan av andra faktorer än icke påverkbara strukturella förutsättningar. Exempelvis kan kommuner ha gjort olika kostnadspåverkande val, till exempel genom att ha en tätare skolstruktur än vad modellen utgår från.

ESO har tidigare påpekat att ett statligt finansieringssystem inte kan garantera att likvärdigheten ökar. Kommuner och skolor skiljer sig åt i många olika avseenden, till exempel vad gäller måluppfyllelse, organisation, effektivitet, lärarkompetens och ledarskap. Enligt ESO riskerar därför ett statligt finansieringssystem att bli för ”trubbigt”, när det inte kan ta hänsyn till alla olika lokala förhållanden.[28] Ytterst måste frågan ställas om skolan blir bättre av att resurserna fördelas enbart efter nationellt mätbara strukturella förutsättningar, utan hänsyn till betydelsen av att resurser kan användas på olika sätt och att skolan kan vara organiserad på skilda vis. Så länge som kommuner kan göra och gör skilda kostnadspåverkande val, och förutsättningarna för till exempel rekrytering skiljer sig åt, behöver det inte betyda att skolan blir mer likvärdig för att resurser fördelas enbart efter icke påverkbara strukturella förutsättningar. För kommuner som har en resurstilldelning som understiger normen, och som samtidigt har goda skolresultat, får det ses som ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen att de skulle behöva följa en bindande norm. Här går det inte att motivera ingreppet i den kommunala självstyrelsen med att det bidrar till en större likvärdighet över landet. Även i de områden där det är svårt att rekrytera behöriga lärare, är det tveksamt om det går att motivera ingreppet i självstyrelsen med att normen bidrar till en ökad likvärdighet i landets skolor.

Det kan förvisso finnas kommuner som borde ge mer resurser till gymnasieskolan för att bidra till att utbildningen i landet blir likvärdig, eftersom de har en låg kostnad och låga skolresultat sam-

[28] ESO (2009). *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*, s. 104.

tidigt som de har utmanande socioekonomiska förutsättningar. Men alla kommuner som har jämförelsevis låga kostnader för gymnasieskolan har inte också låg kvalitet i bemärkelsen låga skolresultat och liten tillgång till behöriga lärare. Enligt utredningen är därför en generell åtgärd, som en bindande skolpengsnorm, mindre lämplig för att åstadkomma en förändring i de specifika situationer där det kan behövas. Här skulle andra verktyg, såsom tillsyn och sektorsbidrag baserade på kommunernas socioekonomiska förutsättningar, kunna vara mer effektiva. Exempelvis skulle staten med sektorsbidrag i högre utsträckning än med generella statsbidrag, där det inte är givet att medlen tilldelas skolan, kunna bidra till en resursförstärkning till skolan. Det skulle då kunna ske utan att det medför en detaljerad styrning och ökad administration som de specialdestinerade statsbidragen innebär. Utredningens uppdrag omfattar dock endast en bindande eller vägledande norm och utredningen har därför inte utrett andra alternativa lösningar än en norm.

5.5 En bindande norm bör inte införas

Bedömning

En bindande norm bör inte införas inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

5.5.1 Fördelarna överväger inte nackdelarna

Utredningens sammantagna bedömning är att en bindande norm inte bör införas inom gymnasieskolan. Nyttan av en bindande norm i förhållande till målet en ökad likvärdighet i gymnasieskolan är begränsad, eftersom det inte finns ett tydligt samband mellan mängden resurser och kvalitet. Nyttan överväger inte heller kostnaden en bindande skolpengsnorm skulle medföra i form av ingreppet i den kommunala självstyrelsen, omställningsbehov och ökade kostnader. Utredningens överväganden sammanfattas enligt nedan:

- En bindande norm skulle innebära en stor omställning för många skolhuvudmän. Flera huvudmän skulle tillföras mer resurser, medan andra skulle riskera att få mindre. Tillskotten per elev skulle hos flera huvudmän vara mycket stora.
- Bland de kommunala huvudmän som skulle behöva skjuta till resurser om en bindande norm infördes finns både de som presterar bättre och sämre än förväntat. En bindande miniminivå för resurserna till skolan kan därför inte entydigt motiveras med att det höjer kvaliteten i skolan och att det genomgående bidrar till en ökad likvärdighet i landets utbildning.
- En bindande norm skulle betyda ökade kostnader och vara ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom att den skulle innebära en helt ny reglering av kommuners resurstilldelning till deras egen verksamhet. Eftersom ingreppet i den kommunala självstyrelsen inte genomgående går att motivera med att det leder till en ökad likvärdighet i skolan i landet, bedömer utredningen att införandet av en bindande norm inte skulle vara proportionerligt.

Utredningens bedömning är därmed att nyttan av en bindande norm inte överväger kostnaden för den. Utredningen överväger därför i nästa kapitel en vägledande norm för gymnasieskolan.

Utredningen drog i sitt delbetänkande motsvarande slutsats vad gäller införandet av en bindande norm för grundskolan. I delbetänkandet resonerade utredningen då också om förutsättningarna för att använda en norm i ett scenario där staten är ansvarig för finansieringen av fristående skolor. Utredningen menade att modellen i den situationen skulle kunna fungera som en metod för att beräkna en skolpengsnorm. Det är då möjligt att justera modellens parametrar enbart med utgångspunkt i de enskilda huvudmännens förutsättningar.[29] Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att det är kommunerna som ansvarar för finansieringen av skolan. Utredningen ser det därmed inte som sitt uppdrag att lämna förslag som går utöver nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun vad gäller finansieringen. Utredningen har därför inte utgått från att staten är finansiär och prövat modellen utifrån att den enbart tillämpas för de enskilda huvudmännen. Utredningen anser dock att beräkningsmodellen skulle kunna användas som en utgångspunkt för att beräkna en skol-

[29] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 257–258.

pengsnorm, eller schablon, om staten skulle vara ansvarig för finansieringen av de fristående gymnasieskolorna. Precis som inom grundskolan innebär det då möjligheter att justera i modellens parametrar enbart utifrån de fristående skolornas förutsättningar. Exempelvis är en möjlig justering den andel av resurserna som omfördelas på socioekonomiska grunder. Den typen av justeringar skulle då eventuellt kunna medföra en smidigare övergång och på så sätt underlätta ett införande.

5.5.2 Anpassade gymnasieskolan

Utredningen har gjort analyserna i detta kapitel för gymnasieskolan. Utredningen ser inte skäl till att mönstret skulle vara väsentligt annorlunda om motsvarande analys hade varit möjlig att göra för anpassade gymnasieskolan. Utöver de utmaningar som en modell för en bindande norm för gymnasieskolan innebär, ser utredningen specifika utmaningar för att fastställa en bindande norm inom den anpassade gymnasieskolan, eftersom skolformen har en begränsad målgrupp med varierande behov. Utredningen ser därför inte att det skulle vara lämpligt med en nationell norm för verksamheten. I nästa kapitel utvecklar utredningen sitt ställningstagande om en norm, oavsett om den är bindande eller vägledande, inom anpassade gymnasieskolan.

6 Förstärk riksprislistans betydelse som en vägledande norm

Utredningen överväger i detta kapitel hur en vägledande norm bör vara konstruerad och vilka verksamheter som den bör avse samt lämnar sina bedömningar och förslag om detta.

6.1 Ett stöd för den kommunala huvudmannens resurstilldelning

En vägledande norm innebär, till skillnad mot en bindande norm, inte att kommunerna är tvingade att tillföra en viss mängd resurser. En vägledande norm kan däremot stödja kommunerna i att fördela resurser till skolan. Genom att kommunerna analyserar sin resurstilldelning i förhållande till både norm och exempelvis skolresultat kan det bidra till en likvärdighet i resursfördelningen. En likvärdig resursfördelning skulle i sin tur, givet att resurserna kan användas och används på ett effektivt sätt, kunna bidra till en likvärdighet i skolan i landet.

När normen inte är bindande finns även fortsatt behov av en reglering av såväl den interkommunala ersättningen som bidraget till enskild huvudman. Utredningen har därför utgått från att nuvarande reglering av detta i huvudsak kvarstår. En vägledande norm kan därför endast gälla för resurserna till den kommunala huvudmannens egen verksamhet, eftersom bidraget till enskild huvudman ska fastställas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid resursfördelningen till motsvarande program eller inriktning som kommunen erbjuder.

6.1.1 Nyckeltal som kommunerna använder i dag

En vägledande norm blir ett slags nyckeltal för kommunerna att använda vid resurstilldelningen till sin egen skolverksamhet. Det finns ett antal olika nyckeltal som kommunerna i dag använder för detta. I utredningens intervjuer uppger företrädare för kommunerna att jämförelser främst görs för de nationella programmen inom gymnasieskolan. När det gäller den anpassade gymnasieskolan och introduktionsprogrammen inom gymnasieskolan uppges kostnaderna per program i högre utsträckning variera på grund av skillnader i gruppstorlekar och elevernas behov. Det begränsar förutsättningarna för jämförelser med stöd av nyckeltal.

Enligt intervjuerna använder kommunerna främst nedanstående källor för att jämföra sin resursnivå med andra kommuners:

- dialogen inom samverkansområdena
- riksprislistan
- Kolada.

I tillägg till dessa källor finns också till exempel Sveriges officiella statistik om skolväsende och barnomsorg, som Skolverket samlar in, och SKR:s prislappsmodell. Prislappsmodellen tar fram en prislapp per verksamhet beräknad med hänsyn till de strukturella förutsättningarna i respektive kommun på motsvarande sätt som de beaktas i utjämningssystemet.

Nyckeltalen som går att hämta från de ovanstående källorna har olika uppbyggnad. Det varierar till exempel om de avser den kommunala huvudmannen eller hemkommunens kostnader. Det finns också en skillnad i om de utgår från budgeterade kostnader eller redovisade kostnader. Inget av de befintliga nyckeltalen har fullt ut samma uppbyggnad som den bindande normen i det tidigare kapitlet, baserad enbart på kostnader för driften av utbildning, beräknad på skolenhetsnivå per program och med hänsyn till kommunstruktur och socioekonomi.

Det är främst nyckeltalen via Kolada som ger stöd för att jämföra respektive kommuns faktiska kostnader med kommunens strukturella förutsättningar. Nyckeltalen i Kolada är dock inte nedbrutna på program- och skolnivå som den bindande normen. Däremot ingår

en programvalsjustering i vissa av nyckeltalen. Även SKR:s prislappsmodell tar hänsyn till respektive kommuns strukturella förutsättningar.

Inget av de befintliga nyckeltalen tar hänsyn till skillnader i elevgruppens sammansättning. Exempelvis justeringen för kommunstruktur som används i Koladas nyckeltal är baserad på utjämningssystemets justeringar av bland annat elevernas programval, lönekostnader och merkostnader för små skolor.[1] Hänsyn tas däremot inte till eventuella skillnader kommunerna emellan i elevgruppernas sammansättning, exempelvis baserat på elevernas socioekonomiska bakgrund eller meritvärden.

6.1.2 Fördelar med att utgå från befintliga nyckeltal

När en norm inte ska vara bindande utan fungera som ett stöd för kommunerna anser utredningen att det kan vara rimligt att bygga vidare på de nyckeltal som redan finns och används. En förutsättning som skiljer sig åt inom gymnasieskolan jämfört med grundskolan är att det genom riksprislistan redan finns ett nyckeltal, eller en norm, som tas fram av staten. Det framgår såväl av utredningens intervjuer som av utredningens kartläggning av samverkansavtalen och av andra underlag[2] att kommuner, enskilt eller tillsammans i samverkansområden, redan i dag använder riksprislistan för jämförelser. Utredningen ser tydliga fördelar med att utgå från ett nyckeltal som är välkänt och används. En förståelse för nyckeltalets uppbyggnad underlättar enligt utredningen användningen av det när det ska fungera som ett analysstöd. Utredningen anser därför att det är rimligt att överväga om riksprislistan även fortsatt bör fungera som en vägledande norm eller om motsvarande modell som beskrevs i det föregående kapitlet ska användas för att ta fram en ny vägledande norm.

[1] I kostnadsutjämningen ingår i programvalsfaktorn förvisso en volymkomponent som ger ersättning till kommuner som har många elever i andra åldrar än 16–18 år. Det innebär således en justering för de kommuner som har jämförelsevis många elever som av olika skäl behöver fler än tre år på sig att slutföra en gymnasieutbildning. Programvalsfaktorn ger också kompensation för ungdomar i åldersgruppen 16–18 år som befinner sig utanför gymnasieskolan. Se SOU 2024:50. *Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn Del 1*, s. 364.
[2] Se t.ex. Region Gotland (2025). *Utredning Grundbelopp 2026*.

6.2 Riksprislistan som en vägledande norm

Enligt utredningens direktiv ska normen ta hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov. Utredningen har därför övervägt ett antal möjliga förändringar av riksprislistan för att den i högre utsträckning ska kunna fylla funktionen som en vägledande norm.

Riksprislistan skulle därmed ha två syften, dels att som i dag fastställa grundbeloppet till enskild huvudman för de utbildningar som kommunen inte erbjuder, själv eller tillsammans med andra, dels att vägleda kommunen i resurstilldelningen till dess egen verksamhet. Riksprislistan, som publiceras i januari, skulle då kunna användas som vägledande norm för nästkommande budgetår, men med hänsyn taget till förväntad kostnadsutveckling. Däremot skulle riksprislistan för det aktuella året även fortsatt användas för att fastställa bidraget till enskild huvudman när kommunen inte erbjuder programmet. Skolverket har frågat enskilda huvudmän hur många beslut som tas enligt riksprislistan och myndigheten har baserat på detta underlag bedömt att det rör sig om beslut om grundbelopp för cirka 3 000 elever.[3] Det motsvarar ungefär 2,5 procent av antalet elever hos enskild huvudman.

6.2.1 Kommunstruktur

Utredningen har i kapitel 4 redogjort för kommuners olika förutsättningar att bedriva utbildning inom gymnasieskolan och att dessa skillnader avspeglar sig i kostnadsbilden. Exempelvis har landsbygdskommuner generellt sett höga kostnader per elev bland annat på grund av ett lågt elevantal.

Med riksprislistan i dess nuvarande form, bestående av ett belopp per program på riksnivå, är det dock inte möjligt att spegla olika strukturella förutsättningar, exempelvis löneläge och gleshet. Om riksprislistan ska kunna ta hänsyn till skillnader i kommunstruktur skulle det kräva att den tas fram som en kommun- eller skolprislista. Utredningen har övervägt två olika sätt att göra detta på.

[3] Skolverket (2025). *Konsekvensutredning avseende förslag till riksprislistan*, s. 6.

Indexjustera riksprislistan utifrån gleshet och löneläge

Utredningen har, på liknande sätt som i beräkningsmodellen i kapitel 5, övervägt två typer av indexjusteringar av riksprislistan: dels för gleshet, dels för löneläge.

I beräkningsmodellen i det tidigare kapitlet används ett löneindex för att justera för skilda lönekostnadslägen över landet. På samma sätt skulle en justering av riksprislistan utifrån löneläge kunna göras med index. Justeringen skulle då bli densamma för kommunala och enskilda huvudmän utifrån i vilken del av landet som de verkar.

Ett index användes tidigare också för att differentiera resurserna efter hur pass tätbefolkad som kommunen är. Utredningen utgick i det föregående kapitlet från att gleshetstillägget endast ska tillfalla kommunala huvudmän utifrån de ansvarsskillnader som finns. Enligt utredningen bör motsvarande gälla om en gleshetsjustering skulle tillämpas i riksprislistan. Gleshetsindexet baseras på kommunens befolkningsstruktur och inte på förutsättningarna för varje skolenhet. Det skulle enligt utredningen inte vara rimligt om till exempel en tämligen stor fristående skolenhet, som ligger i en tätort i en i övrigt glesbefolkad kommun, var berättigad till motsvarande gleshetstillägg som en skolenhet med få elever på landsbygden. Tillämpningen av gleshetsindexet inom riksprislistan skulle därmed förutsätta att det finns två olika riksprislistor: dels en för de beslut till enskild huvudman där riksprislistan är bindande, dels en där den ska fungera som vägledande för kommunernas resurstilldelning. I den senare prislistan skulle då en gleshetsjustering ingå.

Länsprislistor

Som ett annat sätt att differentiera resurserna efter geografiskt läge har utredningen även prövat att göra beräkningen per län i stället för på nationell nivå. En sådan modell skulle kunna minska betydelsen av kostnadsskillnader som beror på kommunstruktur, men också på andra skäl. Kommunerna i ett län antas då ha liknande strukturella förutsättningar och det förväntas därmed innebära att det viktade medelvärdet för länet är mer rättvisande än ett riksgenomsnitt.

Utredningen har beräknat 21 länsprislistor med samma tillvägagångssätt som riksprislistan, det vill säga ett programs totala budgeterade belopp per län dividerat med antalet elever på programmet.

Flera län har dock få kommuner; majoriteten har färre än 15 kommuner. Det innebär att avvikande höga eller låga priser får stort genomslag vid beräkning av medelvärdet och då framför allt om det är kommuner med många elever som i beräkningen får en stor tyngd. En modell med länsprislistor kan också innebära större förändringar av prisnivån mellan åren. Det kan till exempel uppstå om en enstaka kommun ändrar kostnaderna för sitt program eller avslutar det. Därtill kommer att alla kommuner inte erbjuder samtliga program eller att endast få kommuner gör det. Ett rikspris skulle därför behöva fortsätta tillämpas parallellt för de program där underlag för beräkning av länspris saknas eller är otillräckligt. En modell med länsprislistor skapar därmed behov av principer som fastställer när länspris respektive rikspris ska tillämpas.

Utöver dessa utmaningar med länsprislistor, är det enligt utredningen också tveksamt om länsvisa prislistor kan anses bidra till en ökad likvärdighet i skolan i landet. Fokus är då snarare likvärdighet i länet. Därtill kommer att det skulle betyda en ökad arbetsbörda att beräkna flera regionala listor jämfört med en riksprislista.

Utredningen ser även tveksamheter med att låta länsprislistor styra bidraget till enskild huvudman. Det skulle innebära att nivån på bidraget i vissa län återspeglar högre kostnader för skolenheter belägna i gles bebyggelse. Det är enligt utredningen inte rimligt att en högre ersättning tillfaller alla skolenheter i ett högkostnadslän, oberoende av skolenhetens läge och storlek. Det skulle därmed även när det gäller länsprislistor kunna finnas behov av att ha olika prislistor för beslut till enskild huvudman respektive där den ska fungera som vägledande för kommunernas resurstilldelning.

Inte rimligt att göra den typen av justeringar av riksprislistan utifrån syftet en vägledande norm

Båda sätten att justera för kommunstruktur som utredningen har övervägt innebär således att det bör finnas en prislista för enskild huvudman och en för kommunal huvudman. Utredningen ser inte att det bidrar till transparensen och begripligheten för en vägledande norm. Det betyder i praktiken också att ett nytt jämförelsetal tas fram, och enligt utredningen är det då mer rimligt att utgå från en helt separat modell, som den som användes i kapitel 5.

En justering för kommunstruktur, som ingår i modellen i kapitel 5, skulle förvisso kunna göra normen mer relevant. Tidigare kapitel har dock visat att många kommuners resurstilldelning i utgångsläget ändå kommer att vara långt från en sådan norm, både uppåt och nedåt, eftersom även annat än kommunstruktur i dag beaktas vid beslut om resurstilldelning. Ur ett kommunperspektiv kan även dessa aspekter, exempelvis valet att ha fler små skolor på landsbygden, vara väsentliga när nivån på resurserna bedöms och därför riskerar även en norm som är justerad för kommunstruktur att uppfattas ha låg relevans. Utredningen anser mot bakgrund av detta att mervärdet av en sådan justering är begränsat. Även ett jämförelsetal som inte är justerat för kommunstruktur kan fungera som analysstöd för resurstilldelningen, på liknande sätt som riksprislistan används i dag.

6.2.2 Elevsammansättning

Utifrån utredningens direktiv om att normen ska ta hänsyn till huvudmännens strukturella förutsättningar och behov har utredningen, utöver en justering för gleshet och löneläge, också övervägt två alternativa modeller för att justera riksprislistan efter elevernas socioekonomiska förutsättningar. Utredningen har utgått från att en sådan justering ska gälla både när riksprislistan ska fungera som en vägledande norm för kommunala huvudmän och för de bidrag till enskilda huvudmän där riksprislistan ska tillämpas. Enligt utredningen finns det flera skäl till en sådan justering. Som beskrevs tidigare är kommunerna skyldiga att fördela resurserna efter elevernas förutsättningar och enligt tidigare studier gynnas elever med sämre studieförutsättningar mer än andra elever när resurser tillförs. Samtidigt har andra studier visat på brister i skolans kompensatoriska uppdrag. Enligt utredningen är det därför rimligt att överväga att införa en omfördelning inom riksprislistan utifrån elevernas studieförutsättningar både när den ska fungera som en vägledande norm och för de beslut där den i dag är bindande. En sådan omfördelning kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för att kunna anpassa verksamheten efter elevernas behov, till exempel genom minskade klasstorlekar eller kompetensutveckling för lärare.

En viss andel av programpriset fördelas enligt socioekonomiskt index på skolenhetsnivå

Ett alternativ som utredningen har övervägt är att justera riksprislistan enligt det index som Skolverket tar fram för fördelning av statsbidrag inom gymnasieskolan. Detta index användes också i modellen för en bindande norm. Indexet tas fram för offentliga och enskilda huvudmän på skolenhetsnivå för att tydliggöra vilka skolenheter hos en huvudman som har mer utmanande förutsättningar och därför ska tilldelas mer statsbidrag.

Som nämndes ovan, kan riksprislistan inte bestå av *ett* nationellt belopp per program, om den ska justeras utifrån index. Det skulle dock vara möjligt att även fortsättningsvis publicera ett nationellt belopp, men bilägga en lista på skolenhetsnivå där priserna varierar beroende på skolornas socioekonomiska index. För bidraget till enskild huvudman ska hemkommunen då ersätta huvudmannen med det indexjusterade priset enligt bilagan.

I tabell 6.1 ges exempel på hur den vägledande normen med en socioekonomisk komponent kan se ut för tre skolenheter med barn- och fritidsprogrammet och ekonomiprogrammet. I exemplet omfördelas fem procent av programpriset enligt indexet.

Tabell 6.1 Exempel på riksprislistan med socioekonomiskt index

Barn- och fritidsprogrammet (BF) och ekonomiprogrammet (EK)

Skola	Index	Belopp BF	Belopp EK
Skola A	256	127 600	107 500
Skola B	60	116 000	97 700
Skola C	58	115 900	97 600
Belopp utan indexjustering		118 400	99 700

Anm.: Ett index över 100 innebär att skolenheten enligt modellen har svårare förutsättningar och ska därför tilldelas ett högre belopp medan ett index under 100 genererar ett lägre belopp. För barn- och fritidsprogrammet motsvarar fem procent 5 920 kronor som för skola A med indexet 256 kommer att motsvara 15 155 kronor (5 920 × 2,56). Sedan adderas det beloppet till återstående 95 procent av riksprislistans belopp (112 480 + 15 155 = 127 635 kronor som avrundas till närmaste hundratal).

Källa: Egna beräkningar utifrån riksprislistan 2025 och Skolverkets index för fördelning av statsbidrag baserade på uppgifter från läsåren 2022/23 och 2023/24.

För en kommuns del innebär det att om kommunen skulle ha elever på barn- och fritidsprogrammet på skola A, skulle normen visa att resurserna borde ligga något över riksprislistans belopp utan index-

justering, medan de på skola B och C borde ligga något under detta belopp. Om skola A är en fristående skola, och hemkommunen ska ersätta den enskilda huvudmannen enligt riksprislistan, skulle kommunen med detta upplägg vara skyldig att ersätta huvudmannen med det högre beloppet (127 600 kronor jämfört med 118 400 kronor).

För att uppfylla sitt syfte kommer den tänkta bilagan att bli mycket omfattande, med alla skolenheters belopp per program. Listan skulle behöva omfatta cirka 1 300 skolenheter som var och en har mellan 1 och cirka 30 program. Det riskerar att göra sammanställningen svårtillgänglig och betungande att använda för kommunerna.

Ytterligare en nackdel med att använda indexet som Skolverket använder för fördelning av statsbidraget är att det omfattar elever såväl på nationella program som på introduktionsprogram. Skolor med elever på introduktionsprogram kommer därför att få mycket höga index, eftersom modellen förutspår att eleverna löper en stor risk att inte klara utbildningen inom avsedd studietid. För fördelning av statsbidrag kan detta vara rimligt då introduktionsprogrammens elever kan behöva mer resurser. Eftersom riksprislistan fastställer pris för de nationella programmen är det dock inte rimligt att en skolas index blir så pass högt på grund av eleverna på introduktionsprogram. Som exemplet i tabell 6.1 visar skulle skola A med normen tilldelas en högre ersättning än om inte riksprislistan hade varit indexjusterad. Detta beror på att skolan har en hög andel elever som prediceras att inte nå examen inom avsedd studietid. Om en elev på barn- och fritidsprogrammet på skola A ska ersättas enligt riksprislistan, skulle det innebära att bidraget blir omotiverat högt. På motsvarande sätt skulle det också innebära att normen blir omotiverat hög om det är en kommunal skola. Indexet i dess nuvarande form är därför mindre lämpligt att använda i det här syftet och ett justerat index där elever på introduktionsprogrammen är exkluderade skulle därför behöva tas fram. Ett sådant nytt index skulle då eventuellt behöva tas fram programspecifikt, i stället för som nu skolspecifikt, för att det ska gå att jämföra en skolas elevunderlag på ett program med alla elever på samma program i landet.

En viss andel av programpriset omfördelas från elever med höga meritvärden till elever med låga meritvärden

Det andra alternativet som utredningen har övervägt är ett liknande upplägg som Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola föreslog för den interkommunala ersättningen och grundbeloppet till enskild huvudman. Det innebär en kompensatorisk omfördelning av resurser som utgår från hur meritvärdena fördelar sig inom programmen där ersättningen för elever med de lägsta meritvärdena från årskurs 9 i grundskolan ges ett tillägg och de med de högsta får ett avdrag. En sådan omfördelning innebär att riksprislistan differentieras per program och elevgrupp uppdelat i låga, medel eller höga meritvärden för respektive program. Differentieringen blir därmed obligatorisk för de ersättningar som riksprislistan är bindande för, samtidigt som differentieringen är en del av den vägledande normen.

Den tidigare utredningen diskuterade i sitt betänkande olika modeller för kompensatorisk resursfördelning och menade att fler faktorer i en resursfördelningsmodell, exempelvis utländsk bakgrund eller föräldrars utbildningsnivå, kan öka precisionen. Men eftersom meritvärdet samvarierar med andra socioekonomiska faktorer, bedömde utredningen att meritvärdet är ett tillräckligt mått på elevernas förutsättningar.[4] Även Skolverket har undersökt meritvärdets påverkan på resultaten i gymnasieskolan och har dragit slutsatsen att meritvärdet är det som i störst utsträckning påverkar sannolikheten att nå examen.[5]

Meritvärdena ska i modellen delas in i kvartiler för riket. Dessa kvartiler är gränsvärdena för omfördelning. Det innebär att tillägg görs för alla elever med meritvärden i den undre kvartilen, medan avdrag görs för elever i den övre kvartilen. Gränsvärdena behöver tas fram årligen, eftersom betygsresultaten varierar mellan åren och gränserna avgörs av hur många som hamnar i varje kvartil. Gränsvärdena beräknas utifrån meritvärdena för eleverna som slutade årskurs 9 de närmaste tre föregående åren. Det innebär exempelvis att gränsvärdena för riksprislistan som ska tillämpas under 2028 beräknas på meritvärdena för eleverna som slutade årskurs 9 vårterminen 2027, 2026 och 2025. Meritvärdesgränserna beräknas därmed i huvudsak

[4] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 698.
[5] Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan,* s. 43–44.

på samma elevgrupp som riksprislistan kan vara aktuell att tillämpa på. Eftersom riksprislistan avser kalenderår och elevernas skolgång är läsårsvis, innebär det dock i det här exemplet att meritvärdena för eleverna som går i årskurs 1 på gymnasiet höstterminen 2028 inte har påverkat meritvärdesgränserna. Utredningen ser dock inte det som en avgörande nackdel för den här typen av modell, bland annat eftersom det rimligtvis inte har en betydande påverkan på meritvärdesgränserna.

Utredningen har med hjälp av data för elever på nationella program läsåret 2025/26 beräknat kvartiler och meritvärdesgränser per program som visas i tabell 6.2. En bilaga likt denna med samtliga program skulle då bifogas riksprislistan för att det ska framgå vilka meritvärden som gäller för olika program.

Tabell 6.2 Exempel på meritvärdesbilaga

Elever på nationella program läsåret 2025/26

Program	Gräns för tillägg	Gräns för avdrag
Barn- och fritidsprogrammet	168	230
Bygg- och anläggningsprogrammet	163	215
El- och energiprogrammet	185	238
Ekonomiprogrammet	240	295
Estetiska programmet	208	280
Fordons- och transportprogrammet	155	213
Frisör- och stylistprogrammet	173	235
Försäljnings- och serviceprogrammet	170	225
Hotell- och turismprogrammet	183	243
Humanistiska programmet	245	308
Industritekniska programmet	165	230
Naturbruksprogrammet	180	255
Naturvetenskapsprogrammet	275	325
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	173	235
Samhällsvetenskapsprogrammet	225	285
Teknikprogrammet	230	293
VVS- och fastighetsprogrammet	175	220
Vård- och omsorgsprogrammet	153	230

Anm.: I underlaget ingår även hantverksprogrammet som upphörde 2025 men som ej redovisas här. Frisör- och stylistprogrammet ingår i tabellen men baseras enbart på elever i årskurs 1.

Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket avseende elever på nationella program läsåret 2025/26.

Av tabell 6.2 framgår att omfördelningen baserat på meritvärden bör göras per program. Exempelvis är ett meritvärde på 275 ett lågt värde för en elev på naturvetenskapsprogrammet, medan samma meritvärde på fordons- och transportprogrammet är ett jämförelsevis högt värde. Det finns kommuner som omfördelar enligt meritvärde, men de utgår då från samma meritvärdesgränser för alla program. Exempelvis Göteborgs och Malmö kommuner samt kommunförbundet Storsthlm använder meritvärde som grund för omfördelning. Analyserna från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola visade att programvalet och meritvärdet har stor betydelse för en elevs sannolikhet att nå examen. Utredningen visade även att meritvärdesgränserna varierar relativt mycket mellan programmen, vilket också framgår av tabell 6.2. Utredningen prövade som ett enklare förfarande att göra meritvärdesgränserna gemensamma för alla program. Enligt utredningen skulle det dock överkompensera huvudmän för program där sannolikheten för examen är hög.[6] Det kan vara en stor skillnad vad gäller elevernas förutsättningar även inom samma program eller inom samma huvudman. I figur 3.1 visades tidigare på den spännvidd i meritvärden som finns inom samma program. En huvudman kan ha flera skolor och då antagningen baseras på meritvärde kan ett visst program på en skola samla elever med mycket höga meritvärden. En annan skola som av olika anledningar är mindre attraktiv kan i stället samla elever på samma program med meritvärden precis över gränsen för antagning. Eleverna på den senare skolan som ska läsa samma utbildning som eleverna på den förra, kan därför antas ha sämre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det kan därmed vara rimligt med en större resurstilldelning till denna skola för att kunna vidta mer åtgärder och på så sätt bidra till en likvärdighet i utbildningen.

I tabell 6.3 ges ett exempel på hur utfallet skulle kunna bli för en kommun med elever på naturvetenskapsprogrammet. I exemplet har utredningen låtit fem procent av programpriset omfördelas, där den ena skolans elever har låga meritvärden och den andra har höga.

[6] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 693–697.

Tabell 6.3 Exempel på differentierad programpeng för skolor med olika elevunderlag

Naturvetenskapsprogrammet

Skola	Antal elever	Elever kvartil 1	Elever kvartil 4	Ersättning totalt
Skola A	100	50	0	11 121 250
Skola B	100	0	50	10 578 750

Anm.: Kvartil 1 avser elever med meritvärden i kvartilen med de lägsta meritvärdena, under 275, för vilka tillägg ska göras. Kvartil 4 avser elever med meritvärden i kvartilen med de högsta meritvärdena, över 325, för vilka avdrag ska göras. I exemplet används fem procent som andel av programpriset som ska omfördelas.
Källa: För programpriset används riksprislistans belopp 2025.

Som tabell 6.3 visar skulle skola A, som har en stor andel elever på naturvetenskapsprogrammet med låga meritvärden från grundskolan, med denna modell få mer resurser till sina elever. Eleverna på skola B har däremot i genomsnitt höga meritvärden och därför görs avdrag för flera av dessa elever. Detta är rimligt då dessa elever sannolikt har bättre förutsättningar att klara utbildningen, medan eleverna på skola A kan förväntas vara i större behov av stöd.

Utredningen har utgått från att modellen ska innebära en omfördelning inom befintliga resurser. Ett alternativt upplägg för att rikta mer resurser till elever med låga meritvärden skulle vara att i stället för att omfördela resurser endast fördela tillägg. Ett sådant tillägg skulle då behöva finansieras genom att kommunen minskar grundbeloppet totalt sett eller omfördelar från annan verksamhet alternativt genom att staten tillför resurser genom exempelvis ett riktat statsbidrag. Syftet med omfördelningen är dock enligt utredningen inte att tillföra mer resurser, eftersom inget tyder på att gymnasieskolan totalt sett i alla kommuner har för lite resurser. Utredningen har därför utgått från en omfördelning som innebär såväl tillägg som avdrag.

En omfördelning baserat på meritvärde skulle betyda att riksprislistan skulle bestå av tre belopp per program: ett pris för elever som det ska göras avdrag för, ett pris för elever som det ska göras tillägg för och ett pris för övriga elever. Det innebär något mer arbete för den myndighet som ska ansvara för att årligen beräkna priserna, men det underlättar i sin tur för kommunerna som inte behöver göra beräkningen. Det innebär också en större tydlighet om vilket pris som gäller jämfört med om kommunerna själva skulle beräkna det differentierade priset baserat på bilagan med gränserna. I tabell 6.4

nedan visas ett exempel på differentierad riksprislista för elever på naturvetenskapsprogrammet respektive fordons- och transportprogrammet.

Tabell 6.4 Fem procent av programpriset omfördelas

Naturvetenskapsprogrammet och fordons- och transportprogrammet

Program	5 % som omfördelas	Pris för elever kvartil 1 inklusive tillägg	Pris för elever kvartil 2 och 3	Pris för elever kvartil 4 inklusive avdrag
Naturvetenskaps-programmet	5 425	113 900	108 500	103 100
Fordons- och transportprogrammet	8 625	181 500	172 900	164 300

Anm.: Pris för elever kvartil 2 och 3 är genomsnittspriset, det vill säga nuvarande rikspris, av vilket fem procent ska omfördelas för de elever som omfattas. Avrundas till närmaste hundratal.
Källa: Egna beräkningar utifrån beloppen i riksprislistan 2025.

En omfördelning baserat på meritvärde är att föredra

Modellerna, som utredningen har övervägt ovan, fyller båda samma syfte genom att de differentierar resurserna beroende på elevernas studieförutsättningar. Båda modellerna utgår från nationella beräkningar och bidrar på så sätt, om den vägledande normen tillämpas fullt ut, till såväl en omfördelning *inom* en kommun som till en differentiering av resurserna *mellan* kommuner.

Indexmodellen är baserad på fler faktorer än meritvärdesmodellen och skulle därmed kunna anses mer träffsäker då syftet är att fördela resurser efter elevernas behov. Utredningen delar dock bedömningen från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att meritvärdet kan vara ett tillräckligt mått på elevernas förutsättningar och att programfaktorn bidrar till att göra en sådan modell mer precis. Meritvärdesmodellen sätter fokus på elevernas studieförutsättningar, oavsett bakomliggande förklaringar till att dessa varierar.

Båda modellerna påverkar i någon mån kommunernas administration av utbetalningen av bidraget till enskild huvudman (se avsnitt 10.4.1). Meritvärdesmodellen kräver något mer i utökad administration. Kommunerna behöver ställa samman meritvärden för sina elever och sedan identifiera vilka som omfattas av avdrag respek-

tive tillägg. Det förekommer dock redan i dag att kommuner använder den typen av resursomfördelning utifrån skollagens krav om att resurser ska fördelas efter elevernas förutsättningar och behov.

Indexmodellen skulle, som nämndes tidigare, förutsätta att ett nytt index tas fram, som exkluderar eleverna på introduktionsprogrammen. Det finns också en risk att den omfattande lista som med indexmodellen behöver biläggas riksprislistan gör tillämpningen mer komplicerad och administrativt betungande.

Ytterligare en fördel med meritvärdesmodellen är att kommunens bidrag till enskild huvudman kommer att spegla förutsättningarna hos just de elever som kommunen ska lämna bidraget för. I indexmodellen styrs bidraget i stället av genomsnittet för skolan.

Mot bakgrund av ovanstående är utredningens sammantagna bedömning att meritvärdesmodellen är att föredra framför indexmodellen.

En omfördelning med fem procent av programpriset

Utredningen bedömer att en omfördelning motsvarande fem procent av programpriset är en rimlig nivå på omfördelningen.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola föreslog i stället ett fast belopp om 5 000 kronor. Beloppet borde enligt utredningen anges i kronor och inte i procent. Skälet till det var att den genomsnittliga kostnaden per elev varierar mellan och inom program. Det beror bland annat på olika förutsättningar och behov, till exempel för lokaler och utrustning. Utredningen ansåg inte att sådana skillnader borde motivera olika stora kompenserande omfördelningar.[7] Denna utredning anser dock att en procentandel är att föredra med motiveringen att programpriserna varierar på grund av lokaler och utrustning. Omfördelningen bör därför avse hela priset. Ett fast belopp riskerar också att urholkas över tid och behöver därför ses över mer frekvent. Vidare användes i modellen för en vägledande norm i grundskolan en angiven procentsats för omfördelning.[8] Enligt utredningen är det rimligt att så långt som möjligt förhålla sig på samma sätt mellan skolformerna.

[7] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 698–700.
[8] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, avsnitt 9.2.2.

Flera tidigare utredningar har visat på att nuvarande omfördelning är cirka fem procent av gymnasieskolans resurser och har i sina beräkningar utgått från att omfördelningen borde vara på ungefär den nivån. Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan använde, som beskrevs i kapitel 5, nivån fem procent av driftersättningen i den modell som utredningen tog fram.[9] Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola genomförde en enkät till kommuner som visade att snittet för andelen som omfördelas var tre procent. Som grund för sitt förslag om 5 000 kronor ansåg utredningen därför att en lämplig nivå var mellan fyra och sex procent av genomsnittskostnaden per elev och år.[10] Av en enkät som SKR har ställt till kommunerna framgår att nivån hos majoriteten av de kommuner som omfördelar resurser är upp till fem procent av de totala resurserna till gymnasieskolan.[11]

Utredningens sammantagna bedömning är att en omfördelning motsvarande fem procent av programpriset är rimlig. Endast i en situation där en huvudmans samtliga elever hamnar i kvartil ett eller fyra kommer andelen totalt sett dock att motsvara fem procent. För kommunen och för huvudmannen kan det betyda att andelen som omfördelas totalt kommer att variera beroende på elevsammansättningen. Det innebär också att andelen som omfördelas kan variera mellan åren på grund av att elevsammansättningen förändras. Eftersom meritvärdesgränserna är beräknade på nationell nivå, kan det för en kommun som har jämförelsevis många elever med låga meritvärden betyda att modellen styr mot mer resurser totalt sett. Motsvarande gäller om kommunens elever har höga meritvärden. Enligt utredningen är det ett rimligt utfall med utgångspunkten i skollagens reglering om att resurser ska fördelas efter elevernas förutsättningar och behov.

Fem procent innebär en lägre nivå på omfördelningen än vad som föreslogs för grundskolan i delbetänkandet (8 procent). Ersättningen till olika program är dock i dag differentierad utifrån att dessa är olika kostnadskrävande. Undervisningen på vissa program har behov av andra lärverktyg men behöver också bedrivas i mindre klasser, vilket annars är sådant som socioekonomiska tillägg skulle kunna bidra till att finansiera. Omfördelningen är därför främst betydelsefull för att

[9] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 2*, s. 833.
[10] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 698.
[11] SKR (2025). *Socioekonomisk resursfördelning i skolan.*

differentiera resurser beroende på elevsammansättning inom samma program. Exempelvis skulle en skola med stor andel tillägg kunna kompensera för elevernas lägre meritvärden genom att sätta in stödinsatser såsom extra lärarresurser.

6.2.3 Övriga eventuella justeringar

Viktning efter elevantal respektive budget eller kostnad

Innan Skolverket fattar beslut om föreskriften med riksprislista remitteras den till Almega Utbildning (tidigare Friskolornas riksförbund) och till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Almega Utbildning har i sina remissvar bland annat haft återkommande synpunkter på att det inte finns former för att justera för kommunernas eventuella tillskott under året. En annan synpunkt är att de viktade genomsnitten innebär att storstädernas låga kostnadsbild slår igenom mycket. Samtidigt uppges att riksprislistan sällan är aktuell i dessa kommuner.[12] Utredningen har mot bakgrund av dessa synpunkter även sett över förändringar av riksprislistans viktning respektive att återinföra de faktiska kostnaderna som grund för beräkningen.

Skolverket gör i beräkningen en viktning i två steg. I ett första steg beräknas den totala kostnaden för ett program i en kommun genom att multiplicera den genomsnittliga kostnaden per elev med antalet elever på programmet i kommunen. I ett andra steg summeras alla kommuners totala kostnader per program och divideras med det totala antalet elever på det aktuella programmet. Viktningen efter elevantal är inte författningsreglerat, utan det är ett ställningstagande som Skolverket gjorde i samband med att riksprislistan baserades på budgeterade kostnader från och med 2010. Skolverket motiverar de viktade medelvärdena med att riskspriset bör beräknas på samma sätt som en kommun beräknar det genomsnittliga bidragsbeloppet per elev och program, nämligen den totala kostnaden för ett program dividerat med antal elever på programmet. Om inte hänsyn tas till antalet elever, menade Skolverket, skulle riksprislistan ha varit ett

[12] Se bl.a. Almega Utbildning (2024). *Remissyttrande över Skolverkets föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2025* och Friskolornas riksförbund (2022). *Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (riksprislistan), internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2022.*

kommunalt snittpris, det vill säga genomsnittet av alla kommuners pris, i stället för ett nationellt rikspris.[13] Utredningen ser inga skäl att pröva det ställningstagandet på nytt för att riksprislistan bättre ska kunna fungera som en vägledande norm och delar Skolverkets bedömning att beräkningssättet ger det mest rättvisande medelvärdet utifrån en nationell utgångspunkt.

Fram till 2010 utgick riksprislistan från kommunernas redovisade kostnader per program. Därefter baseras riksprislistan, i likhet med övriga bidragsbeslut, på kommunernas budgeterade kostnad. Eventuella tillskott eller resursminskningar som kommunerna gör under året ingår därför inte i beräkningen av genomsnittet. Utredningen har övervägt om kommunernas kostnadsredovisning i räkenskapssammandraget bör göras per program för att kunna användas som grund för en vägledande norm. Det skulle dock betyda en ny rapportering för kommunerna. I dag är det inte alla kommuner som på kommunnivå har en kostnadsredovisning per program, vilket då skulle betyda att dessa kommuner behöver förändra sin redovisning. En kostnadsredovisning per program skulle också kunna skapa behov av att fördela kostnader mellan program i de situationer där det finns ett samutnyttjande av resurser. Exempelvis skulle det kunna bli aktuellt då samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet delar samma personal och lokaler. Utredningen bedömer att den ökade uppgiftslämnarbördan som detta skulle innebära för kommunerna inte kan motiveras med att det skulle tillföra ett avsevärt bättre stöd för kommunerna i deras resurstilldelning jämfört med en riksprislista baserad på budget.

Utredningen gör motsvarande bedömning vad gäller exempelvis att kräva att kommunerna ska rapportera in förändringar av budgeterad kostnad för att beräkningen ska fånga förändringar under året. Även det skulle öka uppgiftslämnarbördan för kommunerna och innebära ett ökat arbete för SCB och Skolverket. Utredningen anser inte att det skulle bidra till att riksprislistan skulle kunna fungera bättre som en vägledande norm. Det är rimligt att kommunerna ser över sin resursfördelning utifrån den vägledande normen vid ett tillfälle under året inför sina budgetbeslut och inte vid flera tillfällen beroende på att normen då eventuellt i någon mån skulle ändras.

[13] Skolverket (2010). *Uppdrag om analys av införandet av de nya reglerna för ersättning till fristående gymnasieskolor enligt riksprislistan*, s. 10–12.

Utredningen har beaktat behovet av att justera efter dessa synpunkter utifrån syftet en vägledande norm och bedömer att behovet av eventuella justeringar inte kan motiveras med att det gör riksprislistan till en bättre vägledande norm. Skolverket kan framöver göra en annan bedömning utifrån riksprislistans nuvarande syfte.

Riksprislistans schabloner för administration och kompensation för mervärdesskatt

Riksprislistans grundbelopp inkluderar kompensation för mervärdesskatt om sex procent av grundbeloppet, eftersom den i dag avser bidraget till enskild huvudman. Ett alternativ när den ska fungera som en vägledande norm för kommunal huvudman är att publicera riksprislistan med ett belopp inklusive och ett belopp exklusive kompensation för mervärdesskatt. Samtidigt är det väl känt hur stor kompensationen för mervärdesskatten är och priset verkar i dag fungera som en vägledning även om det är publicerat med kompensation för mervärdesskatt. Utredningen anser därför att det borde vara tillräckligt att fortsätta publicera priset per program inklusive kompensation för mervärdesskatt så länge som det är tydligt att denna ingår.

När det gäller administration, som också enligt lagstiftningen är ett av kostnadsslagen som ska ingå i bidraget till enskild huvudman, ska det uppgå till tre procent av grundbeloppet. Kommunerna kan i redovisningen till riksprislistan inte lämna egna uppgifter avseende administration. Denna beräknas automatiskt till tre procent i SCB:s blankett för inrapporteringen.[14] Kommunens faktiska budget för administration kan dock både över- och understiga schablonen. När riksprislistan ska fungera som en vägledande norm är det viktigt att även denna förutsättning framgår tydligt av publiceringen.

6.3 Jämförelse av två upplägg för en vägledande norm

Utredningen har ovan beskrivit hur riksprislistan kan användas som en vägledande norm och har övervägt vilka justeringar som i så fall bör göras. Det andra alternativet som utredningen har övervägt är

[14] SCB och Skolverket (2025). *Instruktioner för uppgiftslämnandet av Budget för program i gymnasieskolan och utbildning i anpassade gymnasieskolan*, s. 7.

den modell som baseras på räkenskapssammandragets nettokostnad och som beskrevs i kapitel 5 (i det följande förkortat ”modellen”). Nedan värderar utredningen hur dessa båda alternativ skulle fylla syftet som en vägledande norm för kommunernas resurstilldelning.

6.3.1 Utfallet beroende av modell

Eftersom skillnaderna i resurstilldelning i utgångsläget är stora (se avsnitt 4.2), och modellerna använder ett nationellt genomsnitt, skulle båda modellerna innebära stora förändringar om samtliga kommuner skulle följa dem fullt ut och öka sina resurser till normens nivå.

- Om normen skulle tas fram enligt *modellen,* och samtliga kommuner skulle öka sina priser för samtliga program i enlighet med normen, skulle det innebära ett totalt tillskott om 676 miljoner kronor till kommunal huvudman. Det motsvarar två procent av den jämförbara kostnaden för alla kommuner. Pendlingskommuner nära storstad är kommuntypen med störst andel kommuner som ligger under normen. En socioekonomisk omfördelning görs i modellen om fem procent av det normgrundande beloppet och utgår från ett index per skolenhet. Detta resulterar i att en skolenhet med modellen kan tilldelas ett tillägg som spänner från drygt 1 000 och 28 000 kronor per elev.
- Om normen skulle tas fram genom *riksprislistan*, och alla kommuner skulle öka sina priser för samtliga program till riksprislistans nivå, skulle det innebära ett totalt tillskott om cirka 1,2 miljarder kronor till kommunal huvudman. Det motsvarar fem procent av den redovisade kostnaden. Det är främst större städer och storstäder som ligger under normen för mer än hälften av programmen. Fem procent av programpriset omfördelas enligt meritvärde för elever i kvartil ett och fyra. Sett till program kan omfördelningen motsvara från knappt 5 000 kronor per elev (ekonomiprogrammet) upp till drygt 15 000 kronor per elev (naturbruksprogrammet).

Modellen, som tar hänsyn till kommunstruktur, kommer som framgår av tabell 6.5 att visa på en högre norm för en landsbygdskommun än en storstad. För riksprislistan däremot är normen samma för de båda kommunerna (innan eventuell omfördelning efter meritvärde).

Tabell 6.5 Jämförelse mellan modellen och riksprislistans normnivå

Samhällsvetenskapsprogrammet 2023

Kommuntyp	Norm modellen (kr)	Norm riksprislistan (kr)
Storstad	107 844	94 700
Landsbygdskommun	133 782	94 700

Källa: Egna beräkningar och riksprislistan 2023.

Skillnaderna i utfall förklaras bland annat av att det är olika kommuntyper som hamnar under normen i respektive modell. De totala tillskotten blir större om flera kommuner med många elever och således stora kostnader hamnar under normen. Förvisso är det när det gäller riksprislistan en högre andel av de kommunala huvudmännen som är inom intervallet tio procentenheters skillnad mellan kostnaden enligt normen och den jämförbara kostnaden (63 procent med riksprislistan respektive 46 procent med modellen). Riksprislistan förefaller samtidigt, enligt punkterna ovan, få en nästan dubbelt så stor kostnadskonsekvens om alla kommuner skulle följa normen fullt ut. Eftersom normen inte föreslås vara bindande är det dock inte troligt att någon av modellerna skulle ge kostnadspåverkan enligt ovan. Genom att det är en vägledande norm kan kommunerna beakta även andra aspekter, såsom behovet av mer resurser utifrån skolresultat. Kommunernas bedömningar om att eventuellt anpassa sin resurstilldelning efter normen skulle troligen också variera beroende på vilken norm det är och hur den är beräknad.

6.3.2 Fördelar och nackdelar med alternativen för en vägledande norm

De båda modellerna har delvis liknande utgångspunkter genom att de beräknar en genomsnittskostnad. Men det finns också skillnader, bland annat genom att de i olika grad är justerade utifrån huvudmännens förutsättningar. Modellerna har därmed olika fördelar och nackdelar. Utredningen har därför värderat de båda alternativen utifrån direktivens skrivningar om att en nationell skolpengsnorm bör utgå från principerna att den ska vara såväl korrekt som transparent, begriplig och förutsägbar samt att den ska bidra till att öka likvärdigheten i skolan i landet.

Återspegla kostnadsläget på ett korrekt sätt

Modellens respektive riksprislistans norm speglar i olika hög utsträckning förutsättningarna för att bedriva verksamheten. Modellen kan ur den aspekten ses som mer korrekt. Den tar hänsyn till strukturella förutsättningar för att bedriva verksamheten, det vill säga hur tätbefolkad kommunen är och vilket löneläge den har, medan riksprislistan inte gör det. Där verksamheten är dyrare att bedriva, såsom i glesbygd, visar modellens norm att resurserna per elev borde vara högre.

Även om modellen i högre utsträckning än riksprislistan fångar betydelsen av kommunstruktur, fångar den samtidigt inte alla orsaker till att kommuner har höga eller låga kostnader. Utredningen har i kapitel 4 beskrivit att en stor del av dagens kostnadsskillnader inte kan förklaras av icke påverkbara strukturella förutsättningar. Även andra överväganden och skillnader i förutsättningar, till exempel vad gäller val av skolstruktur, påverkar kostnaderna. Det innebär att för de kommuner där dagens kostnader avviker betydligt från det strukturellt förväntade kommer även normen att avvika mycket från dagens nivåer. Modellen riskerar därmed att ligga långt från det som respektive kommun, med kännedom om sina förutsättningar och vilka andra överväganden som har gjorts, anser vara en relevant nivå. Utredningen bedömer därför att även om modellens norm kan sägas vara mer korrekt än riksprislistan ger den endast ett begränsat mervärde som en vägledande norm.

Transparens, begriplighet och förutsägbarhet för att möjliggöra en analys av kostnadsläget

När Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan ursprungligen tog fram en nationell beräkningsmodell för en skolpengsnorm var avsikten att normen skulle vara bindande och den togs fram inom kontexten att det då fanns *en* huvudman för den offentliga skolverksamheten, staten. När normen i stället ska vara vägledande ökar betydelsen av att den är transparent, begriplig och förutsägbar för att den ska kunna fungera som ett analysstöd för landets *alla* kommunala huvudmän. Det behöver då vara möjligt för kommunerna att ta fram sin motsvarande kostnad på ett enkelt sätt. De båda alternativen som

utredningen har prövat för en vägledande norm ger delvis olika förutsättningar för detta.

För att kommunen ska kunna jämföra sin resurstilldelning med den vägledande normen behöver kommunen för sin verksamhet ta fram motsvarande kostnadsuppgift. Kommunen behöver därför ha viss förståelse för hur normen är beräknad – vilka program som den omfattar, vilka avräkningar som görs, etcetera – för att kunna ta fram sitt jämförelsetal. Enligt utredningen kommer det att vara enklare att göra jämförelsen med riksprislistans norm än med modellens norm. När riksprislistan används som norm innebär det att det är ett känt nyckeltal som redan används för jämförelser. För denna finns sedan tidigare inarbetade instruktioner för hur budgeterade kostnader ska redovisas och vad som ska ingå. Genom att kommunerna rapporterar in uppgifter till riksprislistan har kommunen också redan tagit fram sitt jämförelsetal för att ställa riksprislistans norm emot. Kommunen kan då jämföra normen med den budgeterade kostnad som kommunen avser att rapportera till Skolverket för det aktuella året alternativt beloppet från föregående år med hänsyn tagen till kostnadsutvecklingen. Det innebär att det redan finns ett jämförelsetal att ställa normen i förhållande till som ger en tydlighet för myndigheter, verksamheter, invånare, med flera.

Om däremot modellen skulle användas för att ta fram en vägledande norm, innebär det att riksprislistan samtidigt skulle behöva finnas kvar för att fastställa vissa bidrag till enskild huvudman på samma sätt som i dag. Utredningen anser inte att det är rimligt att modellen ska användas både för en vägledande norm *och* för att ersätta riksprislistan så att grundbeloppen för de uppskattningsvis 3 000 eleverna som riksprislistan i dag används för i stället fattas enligt modellens norm. Det skulle nämligen betyda att bidragsbesluten skulle utgå från olika principer – tidigare års kostnad för de cirka 3 000 eleverna som ersätts enligt riksprislistan respektive budgeterad kostnad för övriga elever. Utredningen anser inte heller att det är rimligt att de stora förändringar som modellen skulle innebära ens skulle få genomslag för en mindre del av besluten. Modellen kan därför inte ta över riksprislistans funktion för dessa cirka 3 000 beslut om grundbelopp.

Om modellen ska användas för att ta fram en norm, kommer riksprislistan därmed att behöva finnas parallellt med denna. Det kommer då att finnas två statliga normer som har olika uppbyggnad. Som jämförelserna tidigare har visat skiljer sig normnivån åt mellan modellen

och riksprislistan, eftersom alternativen är olika konstruerade. Exempelvis visades i tabell 6.5 för samhällsvetenskapsprogrammet 2023 att normen för en storstad enligt riksprislistan skulle vara 94 700 kronor per elev, medan normen enligt modellen skulle vara 107 844 kronor per elev. Utredningen ser en risk att transparens och begriplighet minskar om det finns två statliga normer som är beräknade på olika sätt och visar på olika resursnivåer. Det skulle enligt utredningen inte ge kommunerna det stöd som normen syftar till att ge om det finns två olika statliga normer som ska användas i delvis skilda sammanhang.

Mot bakgrund av ovanstående är utredningens sammantagna bedömning att riksprislistan i högre utsträckning innebär transparens, begriplighet och förutsägbarhet när normen ska vara vägledande.

6.4 Tre förslag om en vägledande norm

6.4.1 Riksprislistan bör fortsätta fungera som en vägledande norm

Bedömning

Riksprislistan bör fortsätta fungera som en vägledande norm för kommunernas resurstilldelning till gymnasieskolan och någon ytterligare norm bör därmed inte tas fram.

De båda alternativen för att ta fram en vägledande norm har olika fördelar och nackdelar. Av de två alternativen är modellen mer korrekt vad gäller att fånga skillnader i kostnader som beror på olika icke påverkbara strukturella förutsättningar för verksamheten, såsom gleshet. Det andra alternativet, riksprislistan, kan däremot sägas vara mer transparent och begriplig genom att den är enklare och redan etablerad. Analysarbetet blir enligt utredningens bedömning enklare med denna, eftersom kommunerna redan har sitt jämförelsetal framtaget. För de kommuner som inte sedan tidigare har socioekonomiska omfördelningsmodeller kan dock riksprislistan innebära ett visst merarbete för att ta fram meritvärden för eleverna.

Ytterligare en fördel med riksprislistan är att den finns att tillgå redan i januari före nästkommande budgetår. Exempelvis kan riks-

prislistan för 2027, tillsammans med förväntad prisutveckling, användas som stöd för analyser av resurserna för 2028. Modellens norm skulle däremot finnas att tillgå för analys slutgiltigt först vid starten av hösten före nästkommande budgetår.

Modellen skulle också, jämfört med riksprislistan, innebära en något större utökning av arbetsuppgifterna för staten genom den årliga beräkningen och publiceringen av normen. Om riksprislistan i stället används som norm kommer det att innebära utökade arbetsuppgifter för staten för att årligen beräkna och publicera de gränsvärden som ska gälla för omfördelningen. Det är dock troligen en mindre omfattande uppgift än att beräkna normen enligt modellen.

Båda alternativen som utredningen har prövat kan innebära att en kommun vars resurstilldelning understiger normen inte har tydligt behov av mer resurser. Normen bör därför, oavsett vilket av de två alternativen som används, analyseras i förhållande till kvalitetsaspekter såsom betygsresultat, genomströmning och lärartäthet. Enligt utredningens bedömning är det därmed inte tydligt att modellens norm, jämfört med riksprislistans norm, i högre utsträckning kan sägas bidra till det bakomliggande syftet med uppdraget: en ökad likvärdighet i skolan i landet.

Utredningen bedömer mot bakgrund av ovanstående att riksprislistan kan fortsätta att användas som en norm, eller ett jämförelsetal, i stället för att en ny norm tas fram. Det innebär förvisso att normen för gymnasieskolan kommer att ha en annan uppbyggnad än den norm som utredningen har föreslagit för grundskolan. För grundskolan har utredningen föreslagit att en ny modell och norm bör tas fram. Denna norm innehåller bland annat en justering för kommunstruktur, vilket således inte föreslås för gymnasieskolan. En stor skillnad mellan skolformerna är dock att det redan finns en norm i form av riksprislistan för gymnasieskolan och som fortsatt behöver finnas. Därför gör utredningen en annan bedömning i avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet för gymnasieskolan än för grundskolan.

Utredningen anser samtidigt att riksprislistan bör vidareutvecklas för att den ska motsvara skollagens reglering om att resurser ska fördelas efter elevernas förutsättningar och behov. Enligt utredningen bör en vidareutvecklad riksprislista kunna användas som stöd för analyser både av enskilda kommuner och av kommuner tillsammans i de primära samverkansområdena. Vidare ser utredningen att kva-

liteten på underlaget till riksprislistan kan förbättras. Utredningen lämnar därför nedan förslag om detta.

6.4.2 Ge Skolverket i uppdrag att ta fram meritvärdesgränser och justera riksprislistan efter dessa

Förslag

Riksprislistan ska differentieras efter skillnader i elevernas studieförutsättningar. Skolverket ska därför ges i uppdrag att årligen ta fram meritvärdesgränser per program, och att beakta dessa i fastställandet av riksprislistan. Skolverket ska då utgå från en omfördelning med fem procent av programpriset.

Utredningen ser flera skäl till att riksprislistan bör vara differentierad utifrån elevernas studieförutsättningar när den ska användas både för att fastställa vissa bidrag till enskild huvudman och som en vägledande norm för resurstilldelningen till den kommunala huvudmannen.

Utredningen beskrev tidigare att elevernas studieförutsättningar påverkar möjligheterna att nå goda skolresultat. Meritvärdet är den faktor som har störst påverkan på sannolikheten att nå en examen. Som framgått av figur 3.1 finns det en spännvidd i elevernas meritvärden såväl mellan som inom program. Det indikerar att det kan finnas behov av kompensatorisk resursfördelning inte enbart mellan program utan också inom program. Elever kan fördelas olika mellan skolor inom samma program så att en skola har elever med jämförelsevis höga meritvärden och en annan skola har elever med jämförelsevis låga meritvärden.

Skollagen reglerar att kommunerna har ett kompensatoriskt uppdrag och ska fördela resurser efter elevers förutsättningar och behov. En kompensatorisk resursfördelning kan skapa utrymme för att ge mer stöd där det bäst behövs. Det kan därmed bidra till att jämna ut betydelsen av skilda förutsättningar om resurserna kan användas och används på ett effektivt sätt. I flertalet beslut om resurser till skolhuvudmännen har kommunerna i dag möjlighet att differentiera tilldelningen beroende på förutsättningarna. Däremot tar Skolverkets beslut om ersättningar inte hänsyn till elevernas skilda studieförut-

sättningar utan innebär samma grundbelopp för alla elever. För beslut enligt riksprislistan kan kommunerna således i dag inte differentiera resursfördelningen utöver genom tilläggsbelopp.

Mot bakgrund av dessa förutsättningar anser utredningen att det är motiverat att riksprislistan tar hänsyn till elevernas studieförutsättningar, när den både ska reglera bidraget till enskild huvudman i vissa fall och fungera som en vägledande norm för resurstilldelningen till kommunal huvudman. Utredningen föreslår därför att regeringen så snart som möjligt ger Skolverket i uppdrag att dels ta fram meritvärdesgränser för när tillägg respektive avdrag ska göras på grundbeloppet enligt riksprislistan, dels justera riksprislistans priser efter det. Utredningen konstaterar att det inte finns någon samlad styrning av riksprislistans konstruktion i förordning och att även andra uppdrag gällande riksprislistans beräkning har fastställts i regleringsbrev och inte i förordning. Även detta uppdrag bör därför kunna ges genom regleringsbrev eller annat regeringsuppdrag.

Uppdraget innebär att Skolverket årligen ska ta fram meritvärdesgränser för tillägg och avdrag per respektive program, som ska biläggas riksprislistan. Det innebär också att föreskriften om riksprislistan ska innehålla tre priser per program: ett pris för elever i kvartil 1 som ska generera ett tillägg, ett pris för elever i kvartil 4 som ska generera ett avdrag och ett pris för övriga elever. Enligt utredningen är fem procent av programpriset en rimlig nivå på omfördelningen utifrån de nivåer som används i dag. Utredningen föreslår därför att fem procent av programpriset omfördelas. I samband med att Skolverket inför differentieringen bör myndigheten i god tid informera såväl kommuner som huvudmän om att förändringen kommer att ske för att ge dessa parter förberedelsetid.

Justeringen av riksprislistan efter elevernas meritvärden har två funktioner: dels möjliggör den en differentiering av resurser i de beslut där det i dag inte är möjligt, dels ger den stöd för att differentiera resurserna även i andra beslut. Det yttersta syftet med förslaget är att bidra till en mer likvärdig resursfördelning, vilket i sin tur kan bidra till en mer likvärdig utbildning i landet. Differentieringen innebär att det tilldelas mer resurser där de bäst behövs. Förslaget kommer att ha direkt betydelse för bidraget för de cirka 3 000 elever som fastställs enligt riksprislistan. För dessa beslut kommer hemkommunen att vara skyldig att differentiera bidraget baserat på meritvärdet. I övrigt är differentieringen vägledande och tydliggör vikten av skol-

lagens reglering om att resurser ska fördelas efter elevers förutsättningar och behov. Utredningen har funnit att det är få andra jämförelsetal som speglar skillnader i elevernas studieförutsättningar. Genom differentieringen av riksprislistan tillhandahåller staten ett sådant jämförelsetal. Genom förändringen av riksprislistan tillhandahåller staten också en modell för de kommuner som inte redan har egna omfördelningsmodeller samt anger en nivå som staten har bedömt i genomsnitt är rimlig för omfördelningen.

Enligt den tidigare nämnda undersökningen från SKR är det 62 procent av de svarande kommunerna, som har uppgett att de *inte* omfördelar resurser med en socioekonomisk modell inom gymnasieskolan.[15] Det är dock enligt uppgifter från SKR bara hälften av dessa som har mer än en skola. Storstadskommunerna har, som utredningen nämnt, redan modeller för socioekonomisk omfördelning. Enligt utredningen vore det inte rimligt att kräva att kommunerna ska omfördela på ett specifikt sätt på grund av en vägledande norm. Varje kommun bör därför, när det gäller de resursbeslut som kommunen själv fattar, kunna fortsätta att ta ställning till vilket sätt att omfördela som är mest ändamålsenligt i respektive kommun.

Utredningen ser samtidigt att den föreslagna modellen för omfördelning med fördel kan användas som en gemensam modell av samtliga kommuner i ett samverkansområde. Inom gymnasieskolan är det som framgått en stor elevrörlighet mellan kommuner. Enligt utredningen är det därför angeläget att områden med en förhållandevis stor elevrörlighet enas om rimliga modeller och nivåer för omfördelningen. Det kan möjliggöra att såväl den kommun som tar emot eleven som elevens hemkommun, som kanske inte bedriver egen gymnasieskola, kan uppfylla skollagens reglering om att fördela resurser efter elevers behov och förutsättningar.

Kommuner med få elever och som i huvudsak går vid *en* skola kommer troligen att ha mindre behov av att använda en omfördelningsmodell. Eftersom differentieringen är beräknad nationellt, och inte på kommunal nivå, kan dock differentieringen av programpriserna ha betydelse även för dessa kommuner. För kommuner vars elevgrupp i genomsnitt har jämförelsevis låga meritvärden visar differentieringen att det kan finnas behov av att tillföra mer resurser.

[15] SKR (2025). *Socioekonomisk resursfördelning i skolan*.

6.4.3 Reglera att kommunerna ska samråda om resurstilldelningen till gymnasieskolan

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande att skollagen ska reglera att kommunerna ska beakta den vägledande normen inom förskoleklass och grundskola samt att beslutsunderlaget ska dokumenteras. Inom gymnasieskolan anser utredningen däremot inte att det är rimligt att staten på samma sätt reglerar att varje kommun ska beakta riksprislistan som en vägledande norm. Utredningen anser att fokus i stället bör vara på regleringen av de primära samverkansområdena.

Andra förutsättningar inom gymnasieskolan än inom grundskolan

Utredningen ser flera anledningar till att hantera gymnasieskolan på ett annat sätt än grundskolan när det gäller en eventuell reglering av att en vägledande norm för resurstilldelningen ska beaktas.

En av anledningarna är att behovet av att reglera är mer begränsat när det är en norm som finns sedan tidigare och redan används för att göra jämförelser. Det finns då mindre behov av att uppmärksamma kommunerna på att den finns och bör användas. En annan anledning har att göra med normens konstruktion. När det gällde grundskolan tog normen hänsyn till kommunstruktur, vilket inte riksprislistan gör. När normen tar hänsyn till kommunstruktur kan den sägas återspegla kostnadsläget rätt, givet att inte andra faktorer än strukturellt icke påverkbara förutsättningar påverkar resursbehovet. Men när normen inte beaktar den typen av faktorer är normen något mindre korrekt utifrån det strukturella kostnadsläget. Det är därför mindre lämpligt att styra att alla kommuner bör följa normen. Förvisso innebär inte att något ska beaktas att det också måste följas. Men enligt utredningen är det en onödig administrativ börda för kommunerna i förhållande till nyttan ett sådant krav kan ge. Utredningen anser därför att det är för långtgående och kan ge fel signaler att på samma sätt som för grundskolan kräva att kommunerna ska beakta riksprislistan i sin resurstilldelning och dokumentera beslutsunderlaget.

Ytterligare en grund för att hantera gymnasieskolan på ett annat sätt än grundskolan har att göra med att styrningen av varje kommuns resursbeslut inte är lika betydelsefull när gymnasieutbudet i stor utsträckning är och ska vara en kommungemensam fråga. Utredningen

lämnar därför nedan i stället förslag inriktat på kommunernas samverkan om gymnasieutbudet.

Staten bör styra att kommunerna i de primära samverkansområdena ska samråda om resurstilldelningen

Förslag

Det ska regleras i skollagen att kommunerna i ett primärt samverkansområde ska samråda om resurstilldelningen till gymnasieskolans nationella program.

Gymnasieskolan – en kommungemensam fråga

Skollagen styr att kommunerna ska samverka om ett gemensamt gymnasieutbud i primära samverkansområden. Utredningen beskrev i kapitel 3 att gymnasieungdomarna väljer sina utbildningar på en gymnasiemarknad där såväl andra offentliga som enskilda huvudmän erbjuder utbildningar. Alla kommuner bedriver inte egen gymnasieskola och det finns även utöver det en stor elevrörlighet. I mer än hälften av kommunerna är det minst 50 procent av gymnasieeleverna som pendlar till en annan kommun för att få sin utbildning hos annan huvudman än hemkommunen. Det blir därmed betydelsefullt hur resurstilldelningen bestäms inom samverkansområdena och inte enbart inom kommunen.

Nuvarande reglering i skollagen har samtidigt fokus på att varje kommun ska fördela resurser efter elevers förutsättningar och behov inom kommunen. Staten reglerar däremot inte att samverkansområdet ska behandla finansieringen av det gemensamma utbudet och hur denna förhåller sig till skollagens krav, bland annat om en likvärdig utbildning i landet och resursfördelning efter elevers förutsättningar och behov. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har tidigare konstaterat att hemkommunernas ersättningar till andra huvudmän endast i begränsad utsträckning beaktar elevers olika behov och förutsättningar, bland annat för att en del kommuner inte har en egen gymnasieskola eller

bara har en skolenhet.[16] Eftersom det bakomliggande syftet med denna utrednings uppdrag är att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet, anser utredningen att det är rimligt att staten reglerar att samverkansområdena ska beakta finansieringen av det gemensamma utbudet.

Det är redan i dag flera kommuner som bland annat använder riksprislistan när de analyserar sin resurstilldelning och det förekommer att de primära samverkansavtalen behandlar den interkommunala ersättningen. Inom samverkansområdena verkar det också förekomma dialog om ersättningen och eventuella skillnader i denna. Däremot är det enligt utredningen inte tydligt att en sådan dialog sker utifrån syftet en likvärdig utbildning i landet och att resurser fördelas efter elevers förutsättningar och behov. Utredningen anser därför att staten genom skollagen bör ställa krav på att kommunerna inom sina primära samverkansområden ska samråda om resurstilldelningen till gymnasieskolan.

Samråd om resurstilldelningen

Utredningen föreslår att skollagen ska reglera att kommunerna i de primära samverkansområdena ska samråda om resurstilldelningen till gymnasieskolan i samverkansområdet. Samrådet bör avse resurstilldelningen till gymnasieskolans nationella program både till offentlig och enskild huvudman.

Formerna för samrådet avgör varje område utifrån de lokala förutsättningarna. Samråden regleras lämpligen genom avtalsvillkor i samverkansavtalen gällande hur och när samt på vilket eventuellt underlag som samråden ska ske. Exempelvis skulle villkoren kunna omfatta att samtliga parter varje år senast i november månad ska samråda om planerade resurser till gymnasieskolan i samband med respektive kommuns budgetprocess.

Syftet med samråden är att bidra till en mer likvärdig resursfördelning i landet. Det kan i sin tur bidra till en ökad likvärdighet i gymnasieskolan i landet, givet att resurser kan användas och används på ett effektivt sätt. Parterna ska därför i samråden gemensamt analysera resurstilldelningen i området i förhållande till skollagens krav

[16] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 684.

på en likvärdig utbildning i landet och på att resurserna ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov[17]. Om analysen endast fokuserar på resurserna inom samverkansområdet behöver den inte bidra till en ökad likvärdighet i resursfördelningen i landet. Det är därför angeläget att det tydligt framgår att syftet med samråden är att analysera resurstilldelningen i förhållande till skollagens krav om en likvärdig utbildning i landet.

Samråden bör utgå från en för området gemensam analys av resursnivåerna i förhållande till olika nyckeltal såsom riksprislistan. Även andra nyckeltal bör dock beaktas, till exempel gällande skolresultat. Inriktningen bör vara att eftersträva en resursfördelning som tar hänsyn till eventuella skillnader i såväl elevsammansättning som kommunstruktur och som möjliggör att författningsreglerade krav kan uppnås. Inriktningen är däremot inte att samråden i första hand ska resultera i samma peng per elev och program i hela området.

Även om samråden förväntas innebära en gemensam analys och dialog kvarstår det dock att varje kommun själv beslutar om sin resurstilldelning efter genomfört samråd.

Föreslagen reglering möjliggör att Skolinspektionen, som utövar tillsyn över hela skolväsendet, kan granska och ställa frågor till kommunerna om hur de lever upp till kravet på samråd. Utredningen har utgått från att kommunerna följer gällande författningar. Utredningen ser därför inte behov av att i ett första steg förena regleringen med någon form av sanktioner utöver de befintliga.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Regleringen ska träda i kraft den 1 oktober 2027. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för primära samverkansavtal som har tecknats före ikraftträdandet.

Med hänsyn tagen till en sedvanlig beredningstid för denna utredning slutbetänkande föreslår utredningen att bestämmelsen träder i kraft den 1 oktober 2027. Det innebär samma ikraftträdandetid som för de andra förslagen i detta betänkande. Det innebär även att för-

[17] 1 kap. 9 § skollagen och 2 kap. 8 b § skollagen.

slaget införs för samma år som förslaget i delbetänkandet om att kommunerna ska beakta den vägledande normen inför sitt beslut om resursfördelning.

Kommunfullmäktige ska i normalfallet besluta om budget före november månads utgång efter att kommunstyrelsen har tagit fram ett förslag före oktober månads utgång.[18] Det är därmed två månader mellan ikraftträdandedatum och tidpunkten då kommunens budget ska vara beslutad. Utredningen bedömer att det bör vara en tillräcklig tid för att första gången genomföra samråd inom de primära samverkansområdena. Ikraftträdandedatumet kommer att vara känt tidigare och formerna för samråden får utvecklas efterhand. Det ställs heller inget krav på att det vid ikraftträdandetiden ska finnas villkor i samverkansavtalen om hur samråden ska genomföras. Äldre bestämmelser föreslås fortfarande gälla för primära samverkansavtal som har tecknats före ikraftträdandet. Eventuella uppdateringar av avtalens villkor gällande hur och när samt på vilket eventuellt underlag som samråd ska ske kan därför tillämpas nästa gång som nytt avtal tecknas eller villkoren för befintligt avtal omförhandlas och justeras. Utredningen anser därför att det inte finns behov av ytterligare övergångsbestämmelser.

Kommunerna kan förväntas hålla sig uppdaterade om skollagstiftningen och det är sedan tidigare reglerat att kommunerna ska ingå i primära samverkansområden. Utredningen bedömer därför att bestämmelsernas innehåll inte motiverar särskilda informationsinsatser från staten inför införandet av regleringen.

6.4.4 Förtydliga instruktionerna om inrapporteringen till riksprislistan

I utredningens uppdrag har ingått att undersöka hur kvaliteten i kostnadsstatistiken påverkar förutsättningen för att beräkna en skolpengsnorm. Som framgått bygger riksprislistan inte på redovisade kostnader i räkenskapssammandraget utan på separat inrapportering från kommuner och regioner av budgeterade kostnader. För att riksprislistan ska kunna fungera som en vägledande norm är det viktigt att underlaget som den bygger på är korrekt och att uppgiftslämnare inte kan tolka vad som ska rapporteras in olika. Utredningen be-

[18] 11 kap. 8 och 10 §§ kommunallagen (2017:275).

dömer att tydligheten i instruktionerna för vad som ska rapporteras in kan öka. Det skulle minska risken för felaktigheter och utredningen lämnar därför nedan förslag om detta.

Stickprov visar inte på betydande felaktigheter i inrapporteringen

Riksprislistan grundas, så som beskrevs i kapitel 3, på uppgifter från kommuner och regioner. SCB samlar, på uppdrag av Skolverket, in uppgifter från kommuner och regioner med start månadsskiftet november/december varje år. Uppgifterna levereras sedan till Skolverket för beräkning av riksprislistan och beslut senast den 31 januari året därpå.

Båda myndigheterna genomför kontroller av inkomna uppgifter och finns tillgängliga för att besvara frågor från uppgiftslämnarna. Det finns en automatisk kontroll i inrapporteringsformuläret som faller ut om det redovisade beloppet avviker med mer än 20 procent jämfört med föregående år. Efter att ha kommenterat avvikelsen kan uppgiftslämnaren skicka in formuläret. SCB stämmer av kommentarerna och ställer ibland uppföljande frågor. När program förändras och det förväntas att kostnaderna kommer att påverkas, till exempel när hantverksprogrammet upphörde 2025, görs extra kontroller. Om en kommun har lämnat exakt samma belopp som föregående år kan även detta följas upp.

Utredningen har gjort ett antal stickprov ur kommunernas underlag till riksprislistan för att få en bild av om det finns betydande felaktigheter i inrapporteringen eller otydligheter i instruktionerna. Utredningen har valt ut dels de kommuner som har rapporterat in samma budgeterade kostnad för flera program, dels de kommuner som rapporterat in avvikande höga eller låga kostnader. Urvalet visar på nedanstående resultat:

- *Samma kostnad för flera program*: Det finns cirka 20 kommuner som rapporterar in samma kostnad för flera av sina program. Exempelvis kan det vara samma pris för samhällsvetenskapsprogrammet och ekonomiprogrammet eller samma pris för samtliga högskoleförberedande program som kommunen anordnar. Utredningen har kontrollerat dessa uppgifter mot respektive kom-

muns beslutade prislista och har funnit att de till övervägande del verkar stämma.

- *Avvikande höga eller låga kostnader*: Utredningen har ställt uppföljande frågor till ett urval kommuner (9 kommuner) som har rapporterat avvikande höga eller låga programpriser. Svaren gällande höga priser handlar främst om att det finns få elever eller tillfälligt ökade resurser till läromedel och annan utrustning. Låga priser förklaras med fördelaktiga volymer, det vill säga möjligheten att ha stora klasser.

Kontrollen indikerar således inte att det finns betydande felaktigheter i underlaget. Utredningen har dock också noterat att det av riksprislistans underlag framgår att det finns ett tiotal kommuner (motsvarande tre procent av inrapportörerna) som uppger att vissa av 2025 års uppgifter har varit felaktiga, men att de stämmer för 2026. Dessa felaktigheter har upptäckts när kommunen förändrat sin redovisning med mer än 20 procent mellan två år och därför behövt kommentera detta i inrapporteringsformuläret. Exempelvis har en kommun uppgett att 2025 års uppgifter inkluderade elever i fristående skola i både elevantal och belopp. Av instruktionerna framgår att elevantalet ska inkludera alla elever för vilka budget gäller, vilket även kan avse elever från annan kommun.[19] Enligt utredningen är det dock inte helt tydligt av instruktionerna huruvida elever i fristående skolor ska omfattas eller inte.

Enligt utredningens bedömning är dessa felaktigheter inte så omfattande att de skulle ha en avgörande betydelse för riksprisets nivå vare sig uppåt eller nedåt. Utredningen kan också konstatera att *om* felaktigheterna skulle innebära betydande förändringar av rikspriset torde Skolverket, såsom andra myndigheter, ha en möjlighet att korrigera felaktigt beslut som har fattats till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende.[20] Samtidigt skulle en sådan korrigering i efterhand ha en betydande påverkan på såväl kommuner som enskilda huvudmän varför den typen av rättelser i möjligaste mån bör undvikas. Företrädare för Skolverket har till utredningen uppgett att frågan hittills inte har aktualiserats.

[19] SCB och Skolverket (2025). *Instruktioner för uppgiftslämnandet av Budget för program i gymnasieskolan och utbildning i anpassade gymnasieskolan*, s. 3.
[20] Se 36 § förvaltningslagen (2017:900).

Tydligare instruktioner i syfte att förbättra riksprislistans kvalitet

Förslag

Skolverket ska ges i uppdrag att tillsammans med SCB förtydliga instruktionerna till riksprislistans uppgiftslämnare.

Kommentarerna till inrapporteringen, tillsammans med nedanstående iakttagelser som utredningen har gjort, visar på behovet av att förtydliga instruktionerna för inrapporteringen till riksprislistan. Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att tillsammans med SCB förtydliga instruktionerna för inrapporteringen till riksprislistan. De områden som beskrivs nedan bör ingå i uppdraget att se över instruktionerna.

Som utredningen har konstaterat i tidigare avsnitt har även andra uppdrag avseende riksprislistan getts genom regeringsuppdrag. Förslaget här avser dessutom inte en återkommande uppgift utan är något som bör kunna ske ett visst eller vissa år. Utredningen anser därför att det är rimligt att uppdraget ges som ett regeringsuppdrag.

Vilka elever som omfattas samt hela grundbeloppet

Ett område där det förefaller finnas otydligheter gäller vilka budgeterade kostnader och elevantal det är som ska rapporteras in. Exempelvis visar kommentarerna i inrapporteringsformulären på att det inte är tydligt för alla inrapportörer vilket elevantal och vilka kostnader det är som ska rapporteras in – om det enbart avser de som går i den kommunala huvudmannens skola eller hemkommunens samtliga elever. Även det begrepp som används i gymnasieförordningen, budgeterade bidrag, kan tolkas som att inrapporteringen också avser budgeterade kostnader för elever i fristående skolor. Därför är det enligt utredningen viktigt att instruktionerna är tydliga när till exempel begreppet grundbelopp används som enbart är reglerat i förhållande till enskild huvudman.

Utredningen ser också skäl till att instruktionen bör förtydligas vad gäller vad grundbeloppet omfattar. I dag består bidraget till enskild huvudman av två delar: grundbelopp och tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av sär-

skilt stöd och ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Tilläggsbelopp ska också lämnas för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning. Det finns i dag inte någon detaljerad reglering av vad grundbeloppet ska omfatta utöver de kostnadsslag som beskrevs i avsnitt 3.3. All övrig ersättning utöver tilläggsbeloppen, till exempel strukturersättningar, är därmed en del av grundbeloppet. Detta innebär enligt utredningen exempelvis att socioekonomiska tillägg, som ingår i grundbeloppet, således också ska ingå i inrapporteringen till riksprislistan. Dåvarande Friskolornas riksförbund har i remissvar på riksprislistans föreskrifter bland annat lyft att det är viktigt att kommunerna i sin rapportering inkluderar allt som ska ingå i grundbeloppet.[21] Av underlaget till riksprislistan framgår att det finns kommuner som har lagt till ett genomsnitt av strukturersättningen till sina budgeterade belopp. Utredningen har dock samtidigt noterat att det verkar förekomma att kommuner inte rapporterar in sina socioekonomiska tillägg. Utredningen anser därför att det bör framgå tydligare av instruktionerna att strukturtillägg ska ingå och hur det kan rapporteras in, till exempel som ett genomsnitt för berörda elever. Konsekvensen av att exkludera strukturtillägg kan annars bli att riksspriset blir något för lågt.

Betydelsen för inrapporteringen av utredningens förslag

Utredningen ser också att de förslag som lämnas i detta betänkande kan påverka instruktionerna. Utredningen lämnar i kapitel 7 förslag om att kommuner vid särskilda skäl får undanta vissa utbildningar från principen om bidrag på lika villkor. I kapitel 9 lämnar utredningen förslag om villkorade belopp, som enligt utredningens definition inte är en del av grundbeloppet. Om dessa förslag införs är detta således resurser som inte ska ingå i inrapporteringen till riksprislistan. Även detta bör därför förtydligas i instruktionerna.

Om utredningens förslag om villkorade belopp däremot *inte* införs, kommer exempelvis strukturbidrag för program med specialpedagogisk verksamhet (SPV) även fortsatt att ingå i underlaget till riksprislistan. När dessa inte kan överföras till villkorade belopp är

[21] Friskolornas riksförbund (2022). *Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (riksprislistan), internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2022.*

de fortsatt en del av grundbeloppet som inrapporteringen ska utgå från. Även om villkorade belopp införs, kan en kommun välja att inte använda villkorade belopp och i stället resursfördela strukturtillägg på samma sätt som tidigare – som en del av grundbeloppet utan villkor. En del av strukturbidragen, till exempel för undervisning med SPV eller för elever med autismspektrumtillstånd (AST), riktar sig endast till vissa program och skolenheter där det finns särskilda förutsättningar. Dessa kan därmed ses som budgeterade kostnader som egentligen inte bör ingå i beräkningen av ett rikspris. Utredningens bedömning är dock att den här typen av strukturersättningar totalt sett är förhållandevis begränsade och de borde därmed ha en liten påverkan på riksprisets nivå. De behöver därför inte exkluderas från underlaget, om utredningens förslag om villkorade belopp inte införs och de fortsättningsvis är en del av grundbeloppet.

Lärlingsutbildningar inom nationella program

Utredningen anser också att Skolverkets och SCB:s instruktioner bör ändras så att budgeterade kostnader för lärlingsutbildningar ingår i det inrapporterade.

Enligt gymnasieförordningen ska kommuners budgeterade bidragsbelopp och berörda regioners budgeterade kostnader för program, och i förekommande fall inriktning, ligga till grund för bidragsbeloppen.[22] Av instruktionerna för inrapporteringen till riksprislistan framgår samtidigt att lärlingsutbildningar inte ska ingå i det inrapporterade.[23] En gymnasial lärlingsutbildning är en utbildning som börjar det första, andra eller tredje läsåret *inom* ett yrkesprogram i gymnasieskolan och som till mer än hälften genomförs på en eller flera arbetsplatser utanför skolan.[24] Lärlingsutbildning är därför, som beskrevs i kapitel 3, inte ett eget program eller en egen inriktning, utan det är ett sätt att bedriva ett visst program eller en viss inriktning på. Utredningen har inte funnit någon rättslig grund för att dessa utbildningar exkluderas från beräkningen av riksprislistan. Utredningen anser därför att budgeterade kostnader och elevantal för nationella program som bedrivs med lärlingsutbildning bör ingå i

[22] 13 kap. 9 § tredje stycket gymnasieförordningen.
[23] SCB och Skolverket (2025). *Instruktioner för uppgiftslämnandet av Budget för program i gymnasieskolan och utbildning i anpassade gymnasieskolan*, s. 2.
[24] 1 kap. 3 § gymnasieförordningen.

underlaget till riksprislistan. Det ger en bättre överensstämmelse med bestämmelserna i gymnasieförordningen. Det innebär att budgeterade kostnader för till exempel bygg- och anläggningsprogrammet ska ingå oavsett om det bedrivs med eller utan lärlingsutbildning. I nuläget ingår däremot inte budgeterade kostnader för bygg- och anläggningsprogrammet med lärlingsutbildning.

Utredningen anser att det är rimligt att dessa kostnader inkluderas eftersom riksprislistan kan tillämpas för program som bedrivs både med och utan lärlingsutbildning. Enligt instruktionerna ska dock inte heller eventuella budgeterade kostnader för särskilda varianter ingå i det inrapporterade. För dessa fastställs priset separat enligt Skolverkets beslut och riksprislistan är därmed inte aktuell. Däremot när det gäller program med lärlingsutbildning ska grundbeloppet till enskild huvudman fastställas enligt riksprislistan när kommunen inte erbjuder det aktuella programmet eller inriktningen. Exempelvis ska en enskild huvudman som bedriver bygg- och anläggningsprogrammet med lärlingsutbildning, och har en elev från en kommun som inte erbjuder bygg- och anläggningsprogrammet, få sitt grundbelopp fastställt enligt riksprislistan.

Utredningen anser mot bakgrund av ovanstående att budgeterade kostnader för lärlingsutbildningar ska ingå i underlaget för riksprislistan. Utredningen anser därför att Skolverket bör justera sina instruktioner så att även dessa kostnader omfattas. I motsats till förtydligandet enligt ovan om att eventuella strukturersättningar ska ingå, innebär det troligen ett något lägre rikspris för yrkesprogram som bedrivs med lärlingsutbildning när budgeterade kostnader för dessa tillförs beräkningsunderlaget.

I nuläget inte rimligt att ta fram ett lärlingspris inom riksprislistan

Priset för en lärlingsutbildning kan vara betydligt lägre än när ett program bedrivs i huvudsak skolförlagt, eftersom behovet av bland annat undervisningssalar då blir mindre. Exempelvis har Malmö kommun differentierat priset beroende på om ett nationellt program bedrivs som lärlingsutbildning eller inte. År 2026 ersattes program som bedrivs som lärlingsutbildning med 127 371 kronor, medan till exempel VVS- och fastighetsprogrammet utan lärlingsutbild-

ning ersattes med 201 767 kronor.[25] När grundbeloppet till enskild huvudman fastställs enligt regleringen om bidrag på samma grunder, har kommunerna med nuvarande reglering, som nämndes i kapitel 3, möjlighet att ha olika priser beroende på hur programmet bedrivs. Det skulle därför kunna vara rimligt att även riksprislistan innehåller ett differentierat pris beroende på om ett visst program bedrivs som lärlingsutbildning eller inte. Exempelvis skulle det kunna betyda att det fanns två olika rikspris för bygg- och anläggningsprogrammet, ett när eleven som grundbeloppet avser går utbildningen med lärlingsutbildning och ett när den går programmet skolförlagt.

Det är färre kommuner och regioner som bedriver utbildningen som lärlingsutbildning. Ett ”lärlingsrikspris” per yrkesprogram, som är baserat på inrapporterade budgeterade kostnader från kommuner och regioner, skulle därmed troligen behöva utgå från färre och delvis andra inrapportörer jämfört med dagens rikspris per program. Utredningen ser därför, enligt nedan, att det finns flera nackdelar och risker med en sådan uppdelning:

- För vissa inriktningar inom naturbruksprogrammet förefaller det finnas inga eller få inrapportörer för lärlingsutbildningar. För de inriktningar som ingår i riksprislistan i dag som inte skulle ha någon inrapportör till ett lärlingspris bör det priset därför i stället eventuellt fastställas på programnivå.
- Genom att ett lärlingspris medför färre inrapportörer riskerar priset att fluktuera mer mellan åren till exempel då någon inrapportör startar upp eller avvecklar utbildningen eller ändrar sitt pris.
- I dag verkar det som att bara vissa kommuner differentierar sina priser beroende på om programmet bedrivs som lärlingsutbildning. Det innebär att kommuner som inte gör det skulle rapportera in samma pris oavsett hur programmet bedrivs. Det finns också en risk för att glesbygdskommuners jämförelsevis höga priser slår igenom i högre utsträckning när det är få inrapportörer. Sammantaget innebär det en risk för att lärlingsrikspriset skulle kunna bli högre än rikspriset utan lärlingsutbildning.

[25] Malmö kommun (2025). *Bidragsnivåer avseende grundbelopp och tilläggsbelopp 2026 till fristående huvudmän Bilaga Grundbelopp fristående gymnasieskolor 2026.*

Utredningen anser mot bakgrund av dessa nackdelar och risker att det i nuläget är tveksamt om ett lärlingsrikspris skulle innebära ett mer korrekt pris eller en mer likvärdig resursfördelning. Enligt utredningen är det därför rimligt att först se till att budgeterade kostnader för nationella program som bedrivs som lärlingsutbildningar ingår i det inrapporterade. Utredningen utesluter däremot inte att det på sikt skulle vara möjligt och lämpligt att beräkna ett lärlingsrikspris per program och anser att det är något som Skolverket fortsatt bör följa och se över inom sitt arbete med att förvalta och utveckla riksprislistan.

6.4.5 Ingen norm för anpassade gymnasieskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram

Bedömning

En vägledande norm bör inte tas fram för anpassade gymnasieskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram.

Anpassade gymnasieskolan ingår i riksprislistan, men till skillnad mot gymnasieskolan ingår den med ett och samma belopp för alla program. När det gäller introduktionsprogrammen fastställer Skolverket årligen i föreskrift beloppet för den delen av bidraget till programinriktat val som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet för det nationella programmet. I övrigt ingår introduktionsprogrammen inte i riksprislistan. Riksprislistan kan därför inte fungera som en vägledande norm för dessa utbildningar på samma sätt som för nationella program inom gymnasieskolan. Utredningen bedömer att vare sig en bindande eller vägledande norm bör införas för anpassade gymnasieskolan och för introduktionsprogrammen inom gymnasieskolan.

Små verksamheter där flera av programmen ska vara individuellt utformade

Både introduktionsprogrammen och anpassade gymnasieskolan är verksamheter som på respektive skolenhet och program kan bedrivas med jämförelsevis små volymer och där elevgruppernas behov av

stöd kan skilja sig åt. Därtill kommer att flera av introduktionsprogrammen ska vara individuellt utformade. Programinriktat val och yrkesintroduktion får dock vara utformade för en grupp elever. Men även för dessa program varierar förutsättningarna mellan landets kommuner. Antalet elever på introduktionsprogram spänner från en elev upp till närmare 400 elever per skolenhet läsåret 2025/26.[26] Även inom anpassade gymnasieskolan varierar förutsättningar mellan kommunerna. För kommunala huvudmän varierar antalet elever från en elev upp till 402 elever i huvudmannens skolenheter.[27]

Vissa av dessa utbildningar har i dag en annan reglering av ersättningen än de nationella programmen inom gymnasieskolan, eftersom det ska vara individuellt utformade utbildningar. För yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion ska ersättningen regleras genom överenskommelse mellan hemkommun och enskild eller annan offentlig huvudman. Även för anpassade gymnasieskolans individuella program ska ersättningen regleras genom överenskommelse.

Huvuddelen av eleverna – 81 procent inom introduktionsprogrammen och 91 procent inom anpassade gymnasieskolan – får läsåret 2025/26 sin skolgång hos en offentlig huvudman. Det varierar hur kommunerna lämnar ersättning till enskild huvudman för introduktionsprogrammen och för den anpassade gymnasieskolan. Sett till storstadskommunerna använder dessa ett pris per program som programinriktat val och yrkesintroduktion är inriktat mot. Även för språkintroduktion och individuellt alternativ ges ett pris per program.[28] När det gäller anpassade gymnasieskolan varierar det vilka modeller som kommunerna har för ersättningen till enskild huvudman. Exempelvis tillämpar Stockholm ett pris per program, som är nivåindelat efter behovsgrupper både för nationella program och

[26] Skolverket. Tabell: Gymnasieskola – Antal elever, per program 2025 Skolnivå.
[27] I statistiken ingår även elever som är integrerade i gymnasieskolan. Skolverkets statistik. Kommunala jämförelsetal för anpassad gymnasieskola: Elever 2025/26.
[28] Göteborgs kommun (2025). *Budget 2026 Utbildningsnämnden Bilaga 2 Resursfördelning gymnasie- och anpassad gymnasieskola 2026*; Malmö kommun (2025). *Bidragsnivåer avseende grundbelopp och tilläggsbelopp 2026 till fristående huvudmän* och Stockholms kommun (2025). *Verksamhetsplan 2026 för utbildningsnämnden Bilaga 5 Ersättningar till skolor 2026*.

individuellt program.[29] Göteborg och Malmö använder i stället ett pris för alla nationella program, som inte är behovsgruppsindelat.[30]

En norm kan ge fel signaler

En nationell norm för introduktionsprogrammen och anpassade gymnasieskolan skulle behöva ta hänsyn till kostnadsskillnader som är förknippade med vilket program som eleven går. Kostnaderna varierar till exempel om det inom anpassade gymnasieskolan är programmet samhälle, natur och språk eller programmet skog, mark och djur. Även verksamhetens volym och elevernas behov av stöd är faktorer som modellen skulle behöva ta hänsyn till för att ge en tillräckligt relevant norm. Modellen skulle därmed behöva ta hänsyn till flera faktorer som är svårfångade med nationell statistik. Normen skulle därigenom riskera att inte bli tillräckligt relevant och styra i fel riktning.

En annan nackdel med en norm för den här typen av verksamhet är enligt utredningen att en miniminivå för resurserna inte bidrar till att det blir individuellt utformade utbildningar eller till att resursfördelningen blir anpassad efter elevernas förutsättningar och behov. Sammantaget bedömer utredningen därför att det inte bör tas fram en nationell norm för anpassade gymnasieskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram. Bedömningen överensstämmer med den bedömning som utredningen gjorde för anpassade grundskolan.[31]

Utredningen anser att andra verktyg, såsom tillsyn och annan uppföljning, i första hand bör användas för att fortsätta utveckla kvaliteten och likvärdigheten i dessa verksamheter. Utredningen kan konstatera att det för dessa verksamheter verkar finnas få studier och uppföljningar som belyser förhållandet mellan resurser och kvalitet. Det är därför angeläget att den uppföljning som görs tar hänsyn till både kvalitativa och ekonomiska aspekter av verksamheten. Utredningen ser därför positivt på att berörda myndigheter i sina uppdrag i hög utsträckning belyser verksamhetens kvalitet i förhållande till resurser.

[29] Stockholms kommun (2025). *Verksamhetsplan 2026 för utbildningsnämnden Bilaga 5 Ersättningar till skolor 2026*.
[30] Göteborgs kommun (2025). *Budget 2026 Utbildningsnämnden Bilaga 2 Resursfördelning gymnasie- och anpassad gymnasieskola 2026* och Malmö kommun (2025). *Bidragsnivåer avseende grundbelopp och tilläggsbelopp 2026 till fristående huvudmän*.
[31] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 85–90.

6.4.6 Förväntad effekt och alternativa åtgärder som inte förordas

Utredningen har i detta kapitel lämnat tre förslag gällande gymnasieskolan, som tillsammans syftar till att åstadkomma en mer likvärdig resursfördelning. En likvärdig resursfördelning förväntas i sin tur bidra till en mer likvärdig utbildning i landet, givet att resurser kan användas och används på effektivt sätt. Genom utredningens förslag om att differentiera riksprislistan möjliggörs att mer resurser fördelas för elever som har sämre studieförutsättningar. Elever med olika förutsättningar kan ha olika behov av resurser och utbildningen kan därför bli mer likvärdig när resursfördelningen är differentierad. Utredningens förslag om samråd i de primära samverkansområdena syftar också till att förstärka likvärdigheten i gymnasieutbildningen genom krav på gemensamma analyser av resurstilldelningen. En vägledande norm i form av riksprislistan kan i dessa samråd ge stöd för att bedöma hur mycket resurser som bör tilldelas utbildningsverksamheten. Eftersom det inte finns ett direkt samband mellan resursnivå och skolresultat, och då riksprislistan inte är justerad efter kommunstruktur, är det viktigt att riksprislistan, eller normen, är ett av flera underlag för samråden. Normen behöver därför ställas i förhållande till kommunernas förutsättningar i övrigt, i form av till exempel gles bebyggelse och löneläge men också skolresultat. Förslaget om uppdraget att förtydliga instruktionerna har däremot inte direkt betydelse för likvärdigheten. Men dessa förtydliganden är enligt utredningen viktiga för att riksprislistan ska uppfattas som korrekt och förslaget kan därmed bidra till riksprislistans användbarhet.

Utredningens förslag förutsätter inte varandra, men införda parallellt skulle de i någon mån kunna förstärka varandras effekt. Effekten av förslagen på likvärdigheten i skolan är dock troligen begränsad, men de har samtidigt en förhållandevis liten kostnad som i huvudsak handlar om administrativ tid (se kapitel 10). Att effekten av förslagen troligen blir begränsad följer av att det inte bara är själva resursnivån som har betydelse för likvärdigheten utan även hur resurserna kan användas och används. En vägledande norm och kraven på samråd, innebär också att det ytterst är varje kommun som avgör hur mycket resurser som tilldelas och hur de fördelas. Normen och kravet på samråd kan dock sätta fokus såväl på situationer där det tilldelas jämförelsevis lite resurser trots att resultaten är låga, som på situationer där

det tilldelas jämförelsevis mycket resurser och resultaten är goda. Samråden kan därmed även synliggöra eventuell ineffektiv resursanvändning där resurstilldelningen är jämförelsevis hög samtidigt som skolresultaten är låga. Utredningen ser inte att dessa analyser, bland annat med stöd av riksprislistan, skulle medföra betydande risker för att resurserna till skolan minskas på sådant sätt att skollagens krav inte kan uppfyllas. Den kommunala huvudmannen har fortsatt ett ansvar för att verksamheten bedrivs enligt skollagens krav. Det begränsar förutsättningarna för att minska resurser på ett icke motiverat sätt.

Om utredningens förslag inte genomförs uteblir den förväntade effekten på likvärdigheten i resursfördelningen och därmed ytterst på likvärdigheten i utbildningen. Exempelvis om en differentierad riksprislista inte införs, innebär det att kommunen inte kan differentiera resurserna på motsvarande sätt för elever där ersättningen fastställs enligt riksprislistan som för övriga elever.

Utredningens uppdrag har omfattat att utreda en skolpengsnorm och att i första hand konstruera en bindande, och i andra hand en vägledande, norm. Utredningen har därför prövat olika alternativa sätt för att ta fram en sådan norm och har i kapitel 5 och 6 till exempel värderat olika sätt för att justera en norm för att den ska spegla skillnader i huvudmännens förutsättningar.

Utredningen har däremot inte prövat helt andra åtgärder för att ytterst åstadkomma en likvärdig utbildning. I kapitel 4 och 5 omnämnde utredningen andra åtgärder för att åstadkomma en likvärdig utbildning, såsom tillsyn och sektorsbidrag. Exempelvis har tidigare utredningar lämnat förslag om sektorsbidrag och Skolverket har i sin lägesbedömning framhållit detta som ett alternativ till en norm.[32] Ett sektorsbidrag skulle vara ett sätt för staten att påverka nivån på resurserna för exempelvis undervisning i syfte att öka likvärdigheten. Den här typen av alternativ ligger dock utanför utredningens uppdrag och har därför inte värderats i förhållande till en norm.

En tidigare utredning, Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola, har också lämnat förslag om att införa en obligatorisk modell för resursomfördelning för grundbeloppet till enskild huvudman och den interkommunala ersättningen.

[32] Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026*, s. 73. Se t.ex. SOU 2017:35. *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet* och SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Utredningen föreslog att samtliga kommuner skulle använda en liknande modell som den som denna utredning har förslagit för att differentiera riksprislistan.[33] Förslaget togs dock inte vidare i den efterföljande propositionen.[34] Förslaget skulle innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, eftersom en sådan ny reglering flyttar beslutet om resurser från kommunal till statlig nivå. Denna utredning har inget ytterligare underlag som motiverar ett sådant införande, men ser att det i förlängningen är en rimlig väg att gå om samverkansområdena inte finner sina egna modeller utifrån respektive områdes förutsättningar. Som en mindre ingripande åtgärd föreslås därför i stället att införa en differentiering inom riksprislistan och krav på att kommunerna ska samråda med varandra om resurserna till gymnasieskolans nationella program i de primära samverkansområdena.

[33] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 683.
[34] Se prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

7 Möjliggör undantag vid merkostnader för utbudsansvaret

Enligt utredningens direktiv ska den bindande nationella skolpengsnormen, som utredningen har haft i uppdrag att föreslå, ta hänsyn till de skillnader i ansvar som råder mellan kommunala och enskilda huvudmän. Eftersom utredningen i detta betänkande lämnar förslag om en vägledande norm, kvarstår regleringen om bidrag till enskild huvudman efter samma grunder som till kommunens egen verksamhet. Normen behöver då kompletteras med andra möjligheter för att kunna differentiera resurserna efter ansvarsskillnader.

Utredningen beskriver därför i detta kapitel de ansvarsskillnader som finns mellan kommunala och enskilda huvudmän och undersöker eventuella skillnader i anpassningen av utbudet mellan kommunala och enskilda huvudmän. Baserat på detta lämnar utredningen därefter förslag om förändrad reglering med syfte att åstadkomma en likvärdig resursfördelning mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Inom gymnasieskolan är det som framgått inte alla kommuner som bedriver egen gymnasieskola. Det medför att det även kan finnas en skillnad mellan kommunerna vad gäller konsekvenserna av att anpassa utbudet efter såväl elevernas efterfrågan som arbetsmarknadens behov. Utredningen lämnar därför i detta kapitel också förslag som syftar till en mer likvärdig finansiering mellan kommuner och ökade incitament för att anpassa gymnasieutbudet efter arbetsmarknadens behov.

7.1 Kommunen ansvarar för att erbjuda gymnasieskola och anpassad gymnasieskola

Utredningen beskrev i sitt delbetänkande det ansvar, benämnt utbudsansvaret, som kommunerna har för att tillhandahålla grundskola och anpassad grundskola.[1] Ett liknande utbudsansvar har kommunerna även för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Av kapitel 3 framgår det ansvar som kommunen har för att erbjuda sina ungdomar gymnasieskola och anpassad gymnasieskola av god kvalitet.[2] Motsvarande ansvar finns däremot inte reglerat för enskilda huvudmän. Utredningen ser att det främst är två aspekter i dessa ansvarsskillnader, enligt nedan, som skulle kunna innebära merkostnader för kommunal huvudman jämfört med övriga huvudmän.

Skyldighet att alltid erbjuda utbildning

Kommunen är skyldig att alltid erbjuda utbildning till sina gymnasieungdomar genom att själv eller i samverkan med andra kommuner eller regioner tillhandahålla utbildning.[3] Det innebär att kommunen på kort sikt kan behöva ta emot ungdomar även sedan planerat antal platser är fyllda. Exempelvis gäller det när ungdomar flyttar in i kommunen eller när en fristående skola lägger ner sin verksamhet. Det innebär också att kommunen på lång sikt behöver anpassa omfattningen av sin verksamhet i takt med den demografiska utvecklingen och i takt med hur andra huvudmän väljer att agera. Om kommunen beslutar att avveckla en skolenhet eller ett program, till exempel på grund av den demografiska utvecklingen, behöver den samtidigt se till att eleverna på skolenheten kan fullfölja sin utbildning.[4] Enligt förarbetena till denna reglering innebär det att en kommun inte kan lägga ned ett program innan alla eleverna som har påbörjat programmet har fått möjlighet att gå klart det.[5]

[1] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 203–253.
[2] En skillnad mellan skolformerna är att det för anpassad gymnasieskola är reglerat att varje kommun vid utformningen av anpassade gymnasieskolan ska beakta vad som är ändamålsenligt för eleverna från kommunikationssynpunkt. För dimensionering av anpassad grundskola finns heller inte krav på att hänsyn ska tas till arbetsmarknadens behov, såsom det finns inom gymnasieskolan.
[3] 15 kap. 30 § skollagen.
[4] 16 kap. 37 § och 19 kap. 42 § skollagen.
[5] Prop. 1990/91:85. *Växa med kunskaper om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*, s. 66.

För en enskild huvudman finns däremot inte motsvarande skyldighet att erbjuda utbildning, utan en enskild huvudman väljer när och var den vill etablera sig och ansöker om godkännande för detta hos Skolinspektionen. En annan skillnad är att enskild huvudman kan välja att inte ta emot fler elever under terminens gång. Det finns också skillnader vad gäller att avsluta en utbildning. Den ovannämnda regleringen om elevens rätt att fullfölja sin utbildning gäller även för enskild huvudman. Men det innebär inte att enskild huvudman inte kan besluta att avveckla sin gymnasieskola, till exempel på grund av konkurs eller beslut från Skolinspektionen, innan eleverna har kunnat fullfölja sin utbildning. Ytterst är det därmed alltid hemkommunen som har ansvaret för att elever får och kan fullfölja sin gymnasieutbildning.

Skyldighet att erbjuda ett varierat utbud av nationella program

Kommunen är skyldig att erbjuda ett varierat utbud av nationella program som svarar både mot elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Kommunen får dock i sin planering av ett allsidigt utbud även ta hänsyn till utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen eller i en annan kommun inom det primära samverkansområde som kommunen ingår i.[6]

Även för en enskild huvudman är det reglerat att när huvudmannen bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa, ska den ta hänsyn till såväl ungdomarnas efterfrågan som arbetsmarknadens behov.[7] När en huvudman ansöker om godkännande prövar Skolinspektionen därför om utbildningen svarar mot både elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Även sedan utbildningen har fått ett godkännande ska enskild huvudman ta hänsyn till arbetsmarknadens behov, men då inom ramen för sitt godkännande. Det innebär dock inte att de program som den enskilde har godkännande för ska läggas ned och att huvudmannen i stället ska ansöka om godkännande för nya program som arbetsmarknaden har behov av.[8]

[6] 15 kap. 30 b § och 16 kap. 42 § skollagen.
[7] 15 kap. 32 a § skollagen.
[8] Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*, s. 132.

Förutsättningarna skiljer sig således mellan kommunal och enskild huvudman när det gäller vilket utbud som ska tillhandahållas. Kravet på ett allsidigt utbud som svarar mot arbetsmarknadens behov innebär att kommunen till exempel inte kan välja att bedriva endast program med ett högt söktryck där eleverna har jämförelsevis höga meritvärden.

Ansvarsskillnader men bidrag på lika villkor

Samtidigt som dessa skillnader i ansvar och förutsättningar finns, ska bidraget till enskild huvudman bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Utredningen undersöker därför nedan vilken betydelse dessa regelskillnader kan ha i praktiken. Vidare prövas behovet av regeljusteringar med syfte att skapa möjligheter till en likvärdig resursfördelning mellan kommunala och enskilda huvudmän.

7.2 Anpassning efter variation i antalet elever

Som en följd av kommunens skyldighet att alltid erbjuda utbildning till gymnasieungdomarna kan den kommunala huvudmannen behöva hantera stora förändringar i elevunderlag på kort och lång sikt. I grunden finns en demografiskt betingad, cyklisk variation i elevantal som innebär att gymnasieskolan behöver växa och krympa i omfattning med jämna mellanrum. Utöver dessa långsiktiga förändringar kan elevantalet också skifta plötsligt, till exempel på grund av in- och utflytt eller när oro i omvärlden gör att flera ungdomar migrerar till Sverige.

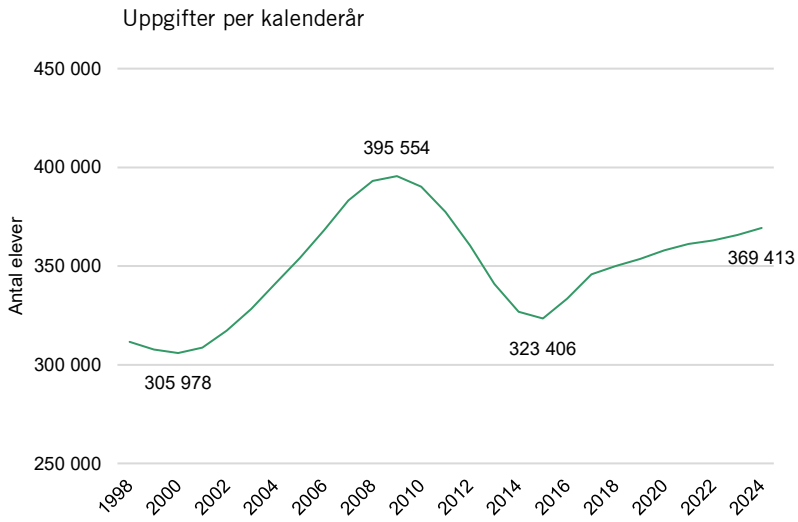
Att kommunerna har ett ansvar för utbildningsutbudet i gymnasieskolan som går utöver vad enskilda huvudmän har är tydligt i de författningar som styr verksamheten. En kommun får dock, som utredningen har beskrivit ovan, även ta hänsyn till det utbud som tillhandahålls av enskilda huvudmän i det primära samverkansområdet. Vilken aktör som i praktiken anpassar utbudet efter de växlingar i elevunderlag som präglar gymnasieskolan är därför en fråga som behöver undersökas. Nedan analyseras utifrån historiska elevdata vilken aktör som i huvudsak har stått för anpassningen av verksamheten – först till demografisk variation, därefter till mer plötsliga

förändringar. I slutet av avsnittet redovisas utredningens slutsatser av dessa analyser.

7.2.1 Anpassning till demografisk variation i gymnasieskolan

Precis som alla andra skolformer präglas gymnasieskolan av relativt stora cykliska variationer i elevunderlag. I figur 7.1 framgår att gymnasieskolan hade en brant stigning i antal elever under 2000-talets första decennium. Därefter föll antalet elever kraftigt fram till mitten av 2010-talet, för att därefter börja stiga igen. Under de närmsta åren förväntas återigen elevantalet i riket börja minska.

Figur 7.1 Antal elever i gymnasieskola i riket 1998–2024



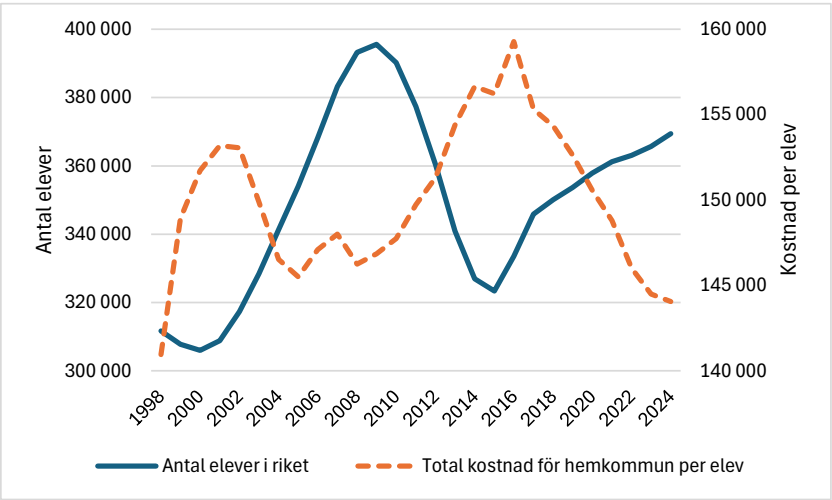
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Dessa cykliska växlingar innebär att gymnasieskolan inte kan ha en stabil dimensionering, utan måste växa och krympa i takt med elevunderlaget. Dessa växlingar kan, som syns i figuren, vara betydande. Mellan 2000 och 2009 ökade antalet elever med 30 procent. Under 2015 – endast sex år efter toppnoteringen – hade elevantalet återigen sjunkit med nästan 20 procent. Om det inte hade varit för de många asylsökande eleverna som kom under mitten av 2010-talet, hade den demografiska nedgången varit ännu större.

Att det totala elevunderlaget skiftar i storlek på det här sättet kan innebära ekonomiska påfrestningar. När elevantalet ökar innebär det en möjlighet att fylla befintliga skolor, men vid en viss punkt krävs i regel investeringar i ny kapacitet. Omvänt måste verksamheten minska i volym när elevantalet sjunker. Att dra ner på verksamheten kan dock vara förenat med viss tröghet, givet att gymnasieskolan har en kostnadsmix som inte enbart består av rörliga kostnader. Tvärtom kan inslaget av fasta eller delvis fasta kostnader – inte minst på yrkesprogrammen – vara betydande. Detta riskerar att leda till ett svagare kapacitetsutnyttjande och högre kostnader per elev under år som kännetecknas av demografisk nedgång. Detta syns också när kostnaderna för gymnasieskolan undersöks empiriskt (se figur 7.2).

Figur 7.2 Kostnad per elev i gymnasieskolan i förhållande till totalt antal elever i riket 1998–2024

Uppgifter per kalenderår



Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket och SCB.

Friskolesektorn har expanderat kraftigt under 2000-talet

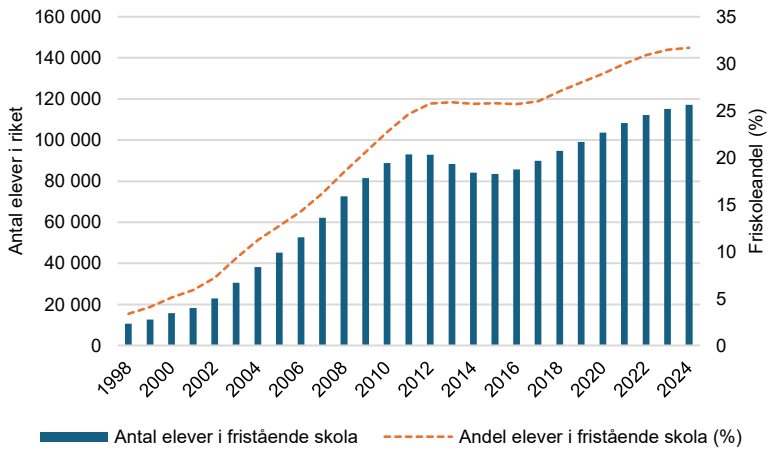
Hur friskolesektorn har förhållit sig till dessa demografiska skiftningar är en fråga av analytiskt intresse för att ta ställning till eventuella merkostnader för kommunernas utbudsansvar. Om antalet elever i fristående gymnasieskolor har varierat i takt med skiftningarna i totalt elevunderlag, kan det peka på att sektorn har bidragit

till anpassningen av utbudet efter den långsiktiga variationen. Om däremot utvecklingen av antalet elever i fristående skola har varit orelaterad till dessa demografiska skiftningar, kan det ge stöd för att kommunerna inte bara har ett annat ansvar enligt författningarna, utan i praktiken också är den aktör som har hanterat variationen på lång sikt.

I figur 7.3 nedan redovisas hur antalet och andelen elever i fristående gymnasieskola har utvecklats under 2000-talet. Som syns i figuren skedde en stor expansion av friskolesektorn under 2000-talets första decennium. År 2000 var fristående gymnasieskolor närmast att betrakta som ett randfenomen. Totalt fanns färre än 16 000 elever i fristående skolor, motsvarande 5 procent av det totala elevunderlaget. Tio år senare gick 89 000 elever – var fjärde gymnasieelev – i fristående skolor. På årsbasis motsvarar det en genomsnittlig tillväxttakt på 18,9 procent.

Figur 7.3 Antal och andel elever i fristående gymnasieskola 1998–2024

Uppgifter per kalenderår



Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Samtidigt är det tydligt att elevutvecklingen i friskolesektorn, sett över hela perioden, inte alltid har kännetecknats av tillväxt. Mellan 2011 och 2015 föll antalet elever i fristående skolor i riket med nästan 10 000. Därefter har såväl antalet som andelen elever i fristående

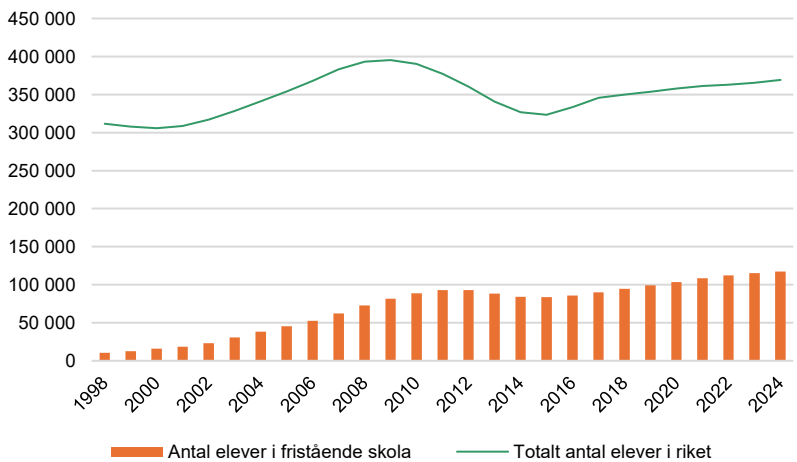
gymnasieskola åter ökat, dock på mer modesta nivåer än vad som kännetecknade 2000-talets första decennium.

Antalet elever i fristående gymnasieskolor har delvis varierat i takt med skiftningarna i totalt elevunderlag

När utvecklingen av antalet elever i fristående skola sätts i relation till utvecklingen av det totala antalet elever i riket syns en viss samvariation. Under 2000-talets första decennium ökade antalet elever i fristående gymnasieskola kraftigt parallellt med att det totala elevunderlaget växte. Därefter minskade det totala elevunderlaget fram till 2015 och, med viss eftersläpning, även antalet elever i fristående gymnasieskola. I slutet av perioden ökade såväl antalet elever i fristående skola som det totala elevunderlaget i riket.

Figur 7.4 **Antal elever i fristående gymnasieskola i förhållande till totalt antal elever i riket 1998–2024**

Uppgifter per kalenderår

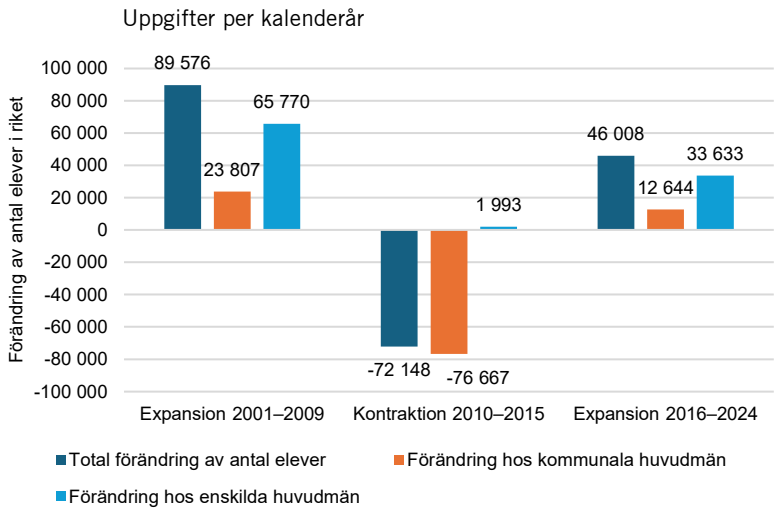


Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Åtminstone på riksnivå förefaller alltså antalet elever i fristående gymnasieskola i viss utsträckning att ha utvecklats i samklang med det totala elevunderlaget. Samvariationen tycks dock skilja sig åt beroende på vilken fas i den demografiska cykeln som gymnasie-

skolan befinner sig. Under expansiva år, när det totala elevunderlaget ökar, tar de enskilda huvudmännen en stor del av tillväxten i antal elever. Under kontraktiva år, när det totala elevunderlaget i stället minskar, syns inte samma följsamhet mot den demografiska utvecklingen, vilket illustreras nedan.

Figur 7.5 Uppdelning av total elevantalsförändring under olika faser



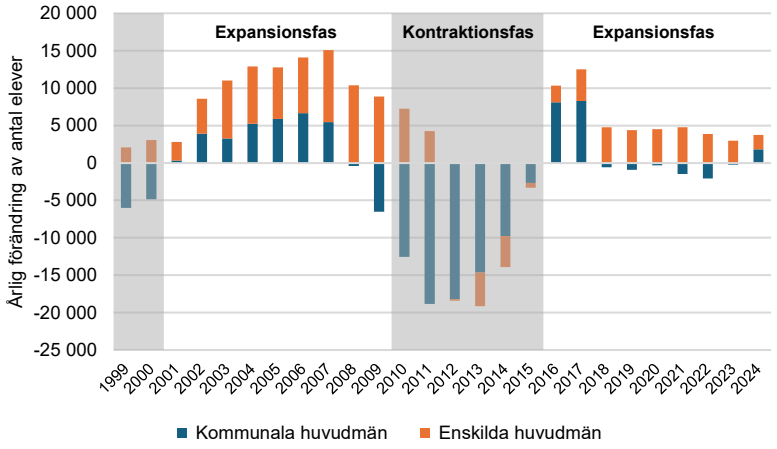
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Under kontraktionsåren i början av 2010-talet minskade antalet elever kraftigt. Denna minskning bars dock i sin helhet av de kommunala huvudmännen. Eftersom antalet elever i fristående skola till och med ökade något under perioden, föll antalet elever i kommunal skola faktiskt mer än det totala elevantalet i riket.

En svaghet med den här typen av aggregerade beskrivningar är att de kan gömma nyanser inom respektive fas. I figur 7.6 redovisar utredningen därför i stället förändringen av antal elever i riket för respektive år, uppdelat på kommunala och enskilda huvudmän.

Figur 7.6 Årlig förändring av antal elever per huvudmannatyp

Uppgifter per kalenderår



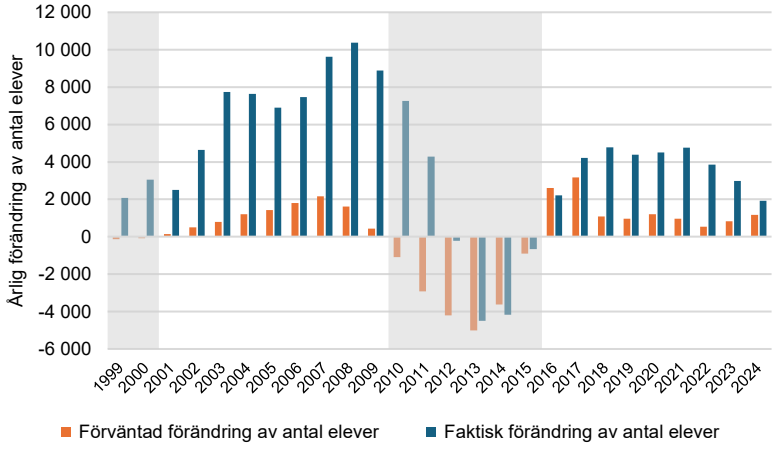
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Som syns i figuren ökade antalet elever hos enskilda huvudmän endast under inledningen av kontraktionsfasen. Några år in i fasen började också antalet elever i fristående skola att minska. Även om elevutvecklingen generellt har varit positiv i friskolesektorn i alla faser, finns det alltså flera år då antalet elever har minskat.

Att friskolesektorn tenderar att bära en mindre del av förändringen i det totala elevunderlaget under demografisk nedgång skulle dock delvis kunna förklaras med att sektorn är mindre än de kommunala huvudmännen. För att ge perspektiv på den årliga förändringen av antal elever hos enskilda huvudmän kan denna därför ställas i relation till vilken förändring som vore förväntad utifrån de fristående skolornas marknadsandel året före. När detta görs framträder igen ett relativt tydligt mönster på riksnivå, där de enskilda huvudmännen förefaller vara oproportionellt föränderliga under demografisk expansion, men inte lika föränderliga när det totala elevunderlaget minskar i systemet (se figur 7.7).

Figur 7.7 Faktisk och förväntad förändring av antal elever i fristående skola 1999–2024

Uppgifter per kalenderår



Anm.: Förväntad förändring är baserad på marknadsandel under föregående år.
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Den tidiga friskoleexpansionen – ett svar på den demografiska boomen eller vanlig marknadslogik?

Utifrån genomgången i det ovanstående verkar antalet elever i fristående skola till viss del ha varierat i takt med den demografiska utvecklingen i gymnasieskolan. Framför allt samvarierar friskolesektorns snabba expansion i början av 2000-talet med en stark tillväxt i det totala elevunderlaget. På så sätt går det att argumentera för att sektorn har spelat en betydelsefull roll för utbyggnaden av gymnasieskolan.

Samtidigt är det svårt att säga vad som hade hänt i ett kontrafaktiskt scenario där det totala elevunderlaget i stället hade varit konstant eller till och med minskat. Det är, enligt utredningens uppfattning, inte troligt att friskolesektorns tidiga expansion under 2000-talet – åtminstone inte i sin helhet – var ett svar på den demografiska kraftiga ökningen av gymnasieelever. Denna hade med största sannolikhet ägt rum oavsett. Rimligtvis underlättades friskoleexpansionen av att det totala elevunderlaget ökade, men i hög grad torde den uppstå på grund av vanlig marknadslogik där etableringen på en ny marknad är snabb initialt för att sedan avta i takt med att konkurrensen tilltar.

Som utredningen har konstaterat ovan var de fristående gymnasieskolorna i början av 2000-talet en randföreteelse på en marknad som i stort sett präglades av kommunala monopol. Det är alltså högst tänkbart att det fanns en omättad efterfrågan på alternativ till de kommunala skolorna, samtidigt som det inledningsvis borde ha varit enklare att attrahera elever från tidigare icke-konkurrensutsatta gymnasieskolor.

För att inte dra slutsatser från ett möjligt skensamband inför utredningen ett antal kontroller i den statistiska analysen i nästa del. Dels studeras olika delperioder, till exempel 2008–2024 när friskolesektorn växer mer balanserat, dels studeras trendavvikelser i stället för nivåer. Det senare innebär att utredningen justerar för att det finns underliggande trender i variablerna som kan snedvrida resultaten om hänsyn inte tas till dem i analysen. Exempelvis finns, som utredningen har beskrivit ovan, av allt att döma en trendmässig utveckling av andelen elever i fristående gymnasieskola som inte är relaterad till utvecklingen av det totala elevunderlaget. Denna har snarare att göra med friskolesektorns marknadsdrivna expansion under perioden. Om hänsyn inte tas till det kan analysen bli missvisande. Genom att studera trendavvikelser undersöker utredningen i stället, lite förenklat, om friskoleandelen tenderar att vara högre eller lägre än normalt när det totala elevunderlaget är större än normalt.

Den statistiska analysen ger en splittrad bild av vilken aktör som i huvudsak har hanterat den demografiska variationen

Utredningen har med hjälp av regressionsanalys studerat hur andelen elever i fristående gymnasieskola samvarierar med totalt antal elever per hemkommun. I likhet med de empiriska analyser som gjordes i delbetänkandet om grundskolan undersöks här hypotesen att fristående gymnasieskolor som huvudregel *inte* anpassar sin verksamhetsvolym till variation i totalt elevunderlag, eller i varje fall inte i samma utsträckning som kommunala gymnasieskolor. Om variationen i elevunderlag i huvudsak hanteras av de kommunala huvudmännen kommer andelen elever i fristående gymnasieskola att öka när det totala elevantalet minskar, och omvänt minska när elevantalet ökar. Detta syns då som ett negativt samband i den statistiska analysen.

Till grund för analysen ligger årliga observationer på kommunnivå mellan 2000 och 2024. Eftersom syftet är att utreda skillnader

i anpassningsbeteende mellan kommunala och enskilda huvudmän inkluderas endast de kommuner som har haft folkbokförda elever i fristående gymnasieskola under hela perioden.

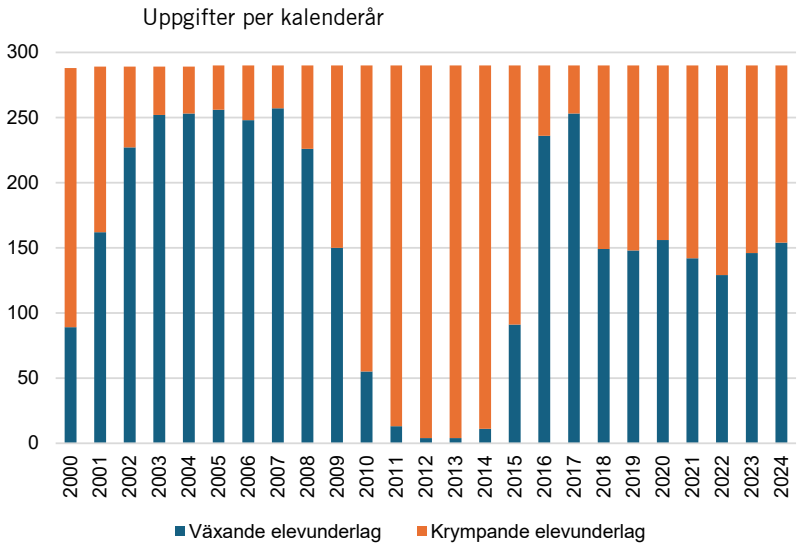
Utredningen har använt två statistiska huvudmodeller. Den första modellen (FE) bygger på *avvikelser från linjära kommuntrender* i såväl andel elever i fristående skola som totalt elevunderlag. Denna modell undersöker hur andelen elever i fristående gymnasieskola rör sig runt sin trend när antalet elever per hemkommun avviker från sin trend. Den andra modellen (FD) bygger i stället på *förändringar* i respektive variabel från år till år.[9] Jämfört med varandra kan den första modellen sägas fånga ett bredare mönster – vad som typiskt gäller när en kommun under en längre period har ett högt eller lågt elevantal jämfört med trenden. Den andra modellen fångar den mer omedelbara reaktionen – hur en förändring av antalet folkbokförda elever från ett år till ett annat är associerad till förändringen av andelen elever i fristående skola samma år. Bägge modellerna nyttjar endast variation *inom* varje kommun och konstanthåller därmed för alla skillnader mellan kommuner som är beständiga över tid, till exempel geografisk belägenhet eller kommunstorlek.

För att undersöka periodens betydelse redovisas resultat för delperioderna 2000–2015 samt 2008–2024, vid sidan av resultatet för hela perioden. Delperioderna är valda så att det ska finnas en cyklisk variation runt trend, det vill säga att elevunderlaget ska fluktuera enligt det demografiska mönstret.[10] Den första delperioden kännetecknas således först av demografisk uppgång, därefter av en nedgång. På motsvarande sätt kännetecknas den andra delperioden först av demografisk nedgång, därefter en uppgång. Som figur 7.8 visar var detta ett mönster som gällde i de flesta kommunerna.

[9] Eftersom det finns anledning att anta att olika kommuner kan ha olika underliggande trender även när det gäller den årsvisa förändringen i variablerna (jämför Solna och Pajala) skattas även den här modellen med kommunfixa effekter. Det är normalt inte nödvändigt med differentierade variabler, men det görs här för att hantera risken för skensamband.

[10] För att säkerställa robustheten i resultaten har även mindre förändringar i start- och slutår prövats utan att nämnvärt förändra de övergripande slutsatserna från analysen nedan.

Figur 7.8 Antal kommuner med växande respektive krympande elevunderlag per år 2000–2024



Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

I tabell 7.1 redovisar utredningen de huvudsakliga resultaten från regressionsanalyserna. Som framgår är periodens betydelse stor. Olika perioder ger olika svar på frågan om andelen elever i fristående skolor tenderar att samvariera positivt eller negativt med den demografiska utvecklingen.

Tabell 7.1 Resultat från regression av andelen elever i fristående skola på totalt antal folkbokförda elever uppdelat på olika modeller

	Beroende variabel: andel elever i fristående skola (%)					
Studerad period	2000–2024		2000–2015		2008–2024	
Statistisk modell	FE	FD	FE	FD	FE	FD
Antal folkbokförda elever (log)	8,58*** (1,16)	0,92 (0,84)	6,48*** (1,23)	5,88*** (1,03)	-6,39*** (1,47)	-2,90*** (1,01)
Antal kommuner	282	282	282	282	290	290
Antal observationer	7 046	7 044	4 508	4 506	4 930	4 930
Förklaringsgrad	0,806	0,001	0,876	0,023	0,643	0,005

Anm.: Asterisker indikerar statistisk signifikans enligt *** p<.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Klustrade standardfel på kommunnivå i parenteser. Förklaringsgraden utgörs av R^2-within.
Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket.

För *hela perioden, 2000–2024,* är sambandet positivt och statistiskt säkerställt i FE-modellen. Det betyder att andelen elever i fristående gymnasieskolor tenderar att vara lägre under perioder när elevkullarna är små och högre när elevkullarna är stora. För hela perioden tyder resultatet alltså på att det är de fristående skolorna som i första hand växer och krymper i takt med den demografiskt betingade förändringen i elevunderlag. I FD-modellen finns däremot inget signifikant samband.

Detta resultat upprepas i stora delar när analysen avgränsas till *den första delperioden, 2000–2015*. Då syns även ett signifikant positivt samband i FD-modellen. Analysen visar därmed att andelen elever i fristående gymnasieskolor tenderar att vara lägre under perioder när elevkullarna är små och högre när elevkullarna är stora även när mer kortsiktiga förändringar analyseras. Även denna period indikerar därmed att det är de fristående skolorna som främst växer och krymper med demografiska förändringar i elevunderlaget.

Däremot under *andra delperioden, 2008–2024*, är sambanden genomgående negativa och statistiskt säkerställda i bägge modellerna. Då tenderar följaktligen andelen elever i fristående gymnasieskolor vara högre under perioder när elevkullarna är små och lägre när elevkullarna är stora. Resultatet från denna delperiod står därmed i tydlig kontrast mot den tidigare slutsatsen. Det pekar i stället på att det är de kommunala huvudmännen som i huvudsak anpassar sin dimensionering efter den demografiskt betingade variationen i elevunderlag.

Sammanfattningsvis är det endast resultatet från den andra delperioden som visar på att det främst är kommunala huvudmän som har anpassat volymen efter de demografiska förändringarna. Resultatet för hela perioden tycks vara ett utfall av två motstridiga dynamiker. De enskilda huvudmännen förefaller ha vuxit och krympt i takt med förändringar i elevantalet under den första delperioden, medan de kommunala huvudmännen ser ut att ha stått för anpassningen under den andra delperioden. När utredningen i sitt delbetänkande gjorde motsvarande analys för grundskolan visade den däremot på samma mönster för alla undersökta (långsiktiga) perioder, nämligen att kommunerna anpassat utbudet efter den demografiska variationen.

7.2.2 Löpande beredskap för plötsliga förändringar

Vid sidan av den demografiska delen av utbudsansvaret kan de kommunala huvudmännen behöva ha en löpande beredskap för att hantera plötsliga förändringar i elevantal. Det kan till exempel handla om ungdomar som flyttar mellan olika kommuner, oförutsedda skolnedläggningar eller en tillströmning av asylsökande elever.

Utredningen har statistiskt undersökt hur årliga förändringar i totalt elevunderlag fördelas mellan huvudmännen i olika situationer. Hypotesen har varit att *om* de kommunala gymnasieskolorna håller en viss överkapacitet för att hantera den löpande beredskapen – och denna är sakligt motiverad – borde dessa skolor ha en särskild tillströmning av elever under år som avviker från det normala. Av analytiskt intresse har då varit att studera dels om den kommunala absorptionen, eller mottagandet, av elever är större under år med *kraftiga* förändringar i elevunderlaget, dels om den är större under år med *plötsliga* förändringar i elevunderlaget.

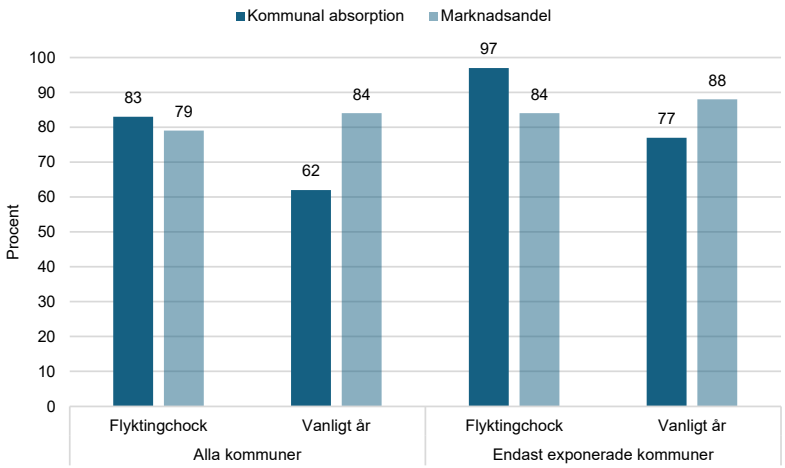
I analysen av kraftiga förändringar har utredningen utgått från ett kriterium om att förändringen i totalt elevunderlag måste överstiga 1,5 standardavvikelser från kommunens genomsnittliga förändring för att året ska flaggas som ett ”chockår”.[11] Denna tröskel fångar de 7–8 procenten mest extrema åren för varje kommun. Utredningen finner att kommunala gymnasieskolor under år med kraftiga förändringar visserligen tycks hantera en större andel av elevunderlagets totala förändring jämfört med normalår. Men kommunerna tenderar alltjämt att ta emot färre elever än förväntat givet de kommunala skolornas marknadsandel under dessa år.

En svaghet med analysen av kraftiga förändringar är att en förändring i elevunderlag kan vara stor utan att för den delen vara oförutsedd. Om kommunerna de facto håller en viss överkapacitet för händelser som inte går att planera för, kan ett renare test av beredskapsfrågan vara att studera den kommunala absorptionen av elever under år med plötsliga förändringar i elevantal. Utredningen utnyttjar i det här sammanhanget den variation i elevantal som ägde rum under mitten av 2010-talet när ett stort antal asylsökande ungdomar kom till Sverige.[12] Till skillnad från den normala demografiska variationen

[11] Standardavvikelse är ett mått på hur mycket värdena i en datamängd sprider sig kring medelvärdet. Vid en normalfördelning ligger omkring 86 procent av värdena inom ±1,5 standardavvikelser från medelvärdet.
[12] I elevdata syns tillskottet från dessa elever främst under 2016 och 2017.

var denna tillströmning driven av externa faktorer utanför kommunernas kontroll och planeringshorisont. Det rör sig med andra ord om en exogen källa till variation. Med denna ansats finner utredningen att kommunerna i genomsnitt tog emot fler elever under migrationsåren, särskilt i de kommuner som hade ett stort mottagande av asylsökande ungdomar. Som framgår av figur 7.9 var absorptionen även större än förväntat givet de kommunala skolornas marknadsandel under perioden i fråga.

Figur 7.9 Kommunala gymnasieskolors genomsnittliga absorption av elever under år med kraftig migration respektive vanliga år



Anm.: Som urvalskriterium för exponerade kommuner används att kommunen måste ha haft en ovanligt stor positiv förändring i elevunderlaget under minst ett av åren 2016–2017, definierat som en förändring överstigande 1,5 standardavvikelser från kommunens historiska mönster.
Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket.

Om den löpande beredskapen modelleras utifrån migrationsåren under mitten av 2010-talet syns alltså ett visst stöd för att kommunerna i praktiken hanterar den här typen av oväntad variation. Resultatet bör dock tolkas med försiktighet. Asylsökande ungdomar behöver vanligen studera på introduktionsprogrammet språkintroduktion. Det är samtidigt mindre vanligt att enskilda huvudmän tillhandahåller detta program, vilket skulle kunna vara en förklaring till det observerade resultatet.

7.2.3 Inget entydigt resultat vad gäller anpassningen av utbudet efter variation i elevantal

Som framgått ovan finns tydliga författningsreglerade skillnader i ansvar mellan enskilda och kommunala huvudmän. Samtidigt finns det utifrån den statistiska analysen inget entydigt stöd för att det är de kommunala huvudmännen som i praktiken har varit den aktör som har hanterat volymmässig variation på kort och lång sikt i elevunderlaget. Vissa fynd pekar i den riktningen, men det finns också andra fynd som pekar i den motsatta riktningen.

Framför allt tycks studerad period spela stor roll för vilka slutsatser det går att dra. Under 2000-talets början samvarierade utvecklingen av de fristående skolorna i hög grad med den demografiska variationen – särskilt under expansionsåren – men efter hand har detta mönster mattats av. Under senare tid är mönstret i stället att det är de kommunala huvudmännen som har svarat för anpassningen. Det finns också vissa tecken på att de kommunala huvudmännen i högre grad hanterar plötsliga förändringar. Vilket anpassningsmönster som kommer att prägla den kommande perioden är en fråga som är svår att uttala sig om, men som bör följas framöver.

Det är förvisso möjligt att argumentera för att den senare delperioden är mer relevant för utredningens frågeställning – den är mer aktuell i förhållande till i dag och kännetecknas inte av samma stora expansion av friskolesektorn. Samtidigt illustrerar skillnaderna i resultat mellan de olika perioderna att det finns en osäkerhet i data. Denna medför att utredningen bedömer att det inte är rimligt att på samma sätt som i utredningens delbetänkande om grundskolan föreslå ett schablonavdrag för att hantera skillnader i ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän. Ett sådant avdrag skulle, enligt utredningens uppfattning, förutsätta ett tydligare empiriskt stöd för att kommunerna de facto har hanterat variationen i elevunderlaget. När det gäller grundskolan visade samtliga undersökta längre perioder att kommunerna hade hanterat variationen i elevantal.

Även om analyserna i detta betänkande inte otvetydigt visar att det är kommunerna som över tid och i genomsnitt i landet har hanterat variationen i elevantal, ser utredningen ändå att det kan finnas situationer där kommunernas utbudsansvar kan generera merkostnader. För att hantera dessa situationer föreslår utredningen att det under vissa omständigheter ska vara möjligt att göra avsteg från prin-

cipen om bidrag på lika villkor. I nästa avsnitt redogör utredningen för den närmare utformningen av ett sådant förslag.

7.3 Ge möjlighet till undantag på grund av utbudsansvaret

7.3.1 Situationer som kan innebära merkostnader för den kommunala huvudmannen

Utredningen ser att det i vissa undantagsvisa situationer kan uppstå en merkostnad för kommunens utbudsansvar och beskriver nedan vilken typ av situationer som det kan avse. Situationerna har framkommit genom utredningens intervjuer, men också genom rättsfall.

Förändrat behov av utbildningsplatser med kort varsel

Olika situationer som med kort varsel kan leda till behov av förändrat antal utbildningsplatser

Enligt utredningens intervjuer finns det situationer som innebär att kommunen behöver anpassa sitt utbuds omfattning eller inriktning på grund av att antalet elever förändras med kort varsel, och som kan innebära merkostnader för den kommunala huvudmannen. Exempelvis kan det uppstå när en fristående skola stänger och elevantalet ökar för den kommunala huvudmannen. Det kan också uppstå när det med kort varsel sker en kraftig ökning av antalet migrerande ungdomar. Även situationer då platsbehovet minskar skulle kunna uppstå på kort sikt. Exempelvis skulle det kunna ske när en fristående skola etablerar sig och elever från den kommunala skolan byter till den skolan. Ett annat exempel är om en stor och plötslig företagsnedläggning skulle ske, som innebär att en stor del av befolkningen flyttar från kommunen.

Det här avser således förändringar som uppstår med en tämligen kort tidshorisont och som är svåra att förutse när de kommer att uppstå. När det gäller skolstängningar träder förvisso nya bestämmelser i kraft den 1 juli 2027 som innebär att en enskild huvudman som avser att lägga ned sin verksamhet senast den 1 november läsåret före nedläggningen ska informera lägeskommunen om det. Vid särskilda skäl ska dock den sanktionsavgift som ska utgå om anmälan kommit in

vid senare tidpunkt helt eller delvis sättas ned.[13] Trots denna förändring kvarstår det därmed en möjlighet att avveckla en skolenhet eller ett program med kort varsel.

Situationerna som innebär behov av att på kort sikt justera antalet platser är tämligen ovanliga. Exempelvis när det gäller stängningar och nyetableringar av fristående gymnasieskolenheter verkar det variera mellan cirka 10 och 20 fristående skolenheter inom gymnasieskolan per år i landet.[14] Även flyttar är av begränsad omfattning. År 2025 var det i genomsnitt cirka 4 procent av ungdomarna i åldern 16–18 år som flyttade över kommungränsen. Det är dock inte säkert att det betyder att flytten har inneburit ett skolbyte och ett eventuellt skolbyte kan också ha skett i samband med den ordinarie antagningsprocessen. När det gäller antalet asylsökande varierar det bland annat beroende av omvärldsläget. Under 2005–2025 har antalet personer i åldern 16–18 år som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem under flertalet år motsvarat under 0,5 procent av ungdomarna i den åldern. Framför allt 2015 och 2016 ökade dock antalet asylsökande betydligt och de uppgick då i stället till motsvarande 7–8 procent av ungdomarna i den åldern.[15]

Exemplen ovan är hämtade från gymnasieskolan men utredningen ser inte att mönstret skulle vara betydligt annorlunda för anpassade gymnasieskolan. Utredningens sammantagna bild är mot bakgrund av dessa exempel att det rör sig om situationer som förekommer tämligen sällan. Omfattningen kan dock variera såväl över tid som över landet. Bland annat eftersom det varierar över landet om det finns fristående skolor, varierar det därmed också vilka kommuner som kan bli påverkade av till exempel nedläggningar och nyetableringar. Exempelvis låg över hälften av de återkallade skolenheterna under perioden 2015–2025 i Göteborg, Malmö eller Stockholm.

[13] 2 a kap. 30 § och 26 kap. 10 e § skollagen.
[14] Baserat på antalet skolenheter som Skolverket har bedömt inte ska ingå i skolkostnadsstatistiken på grund av att de är nystartade eller avvecklade under 2019–2024 samt uppgifter om godkännande och återkallelser från Skolinspektionen under 2020–2025.
[15] SCB:s befolkningsstatistik.

Situationerna kan innebära merkostnader

När den här typen av situationer uppstår kan kommunen behöva anpassa sitt utbildningsutbud på kort sikt för att möjliggöra att eleverna får, eller kan fullfölja, sin utbildning. Som framgick av den statistiska analysen ovan finns det visst stöd för att kommunerna som kollektiv har hanterat merparten av variationen när elevantalet ökat plötsligt och mycket vid förändrad migration. Utredningen har därutöver genom intervjuer och skriftligt underlag, såsom ett urval lokalförsörjningsplaner, undersökt om kommunerna håller en löpande beredskap och därmed har en viss ständig överkapacitet för att hantera den typen av situationer. Enligt dessa underlag hanteras situationen främst när den uppstår och kommunerna förefaller inte inom gymnasieskolan hålla en outnyttjad kapacitet för dessa situationer. För grundskolan fann utredningen däremot att detta förekom.[16] Förutsättningarna för och behovet av detta är dock annorlunda inom gymnasieskolan jämfört med inom grundskolan. Mängden program och inriktningar begränsar förutsättningarna för att hålla lediga platser inom alla olika program. Eleverna är också mer rörliga. Dessutom har det enligt intervjuerna under de senaste åren funnits viss ledig kapacitet inom gymnasieskolan att tillgå, även om denna inte har grundats på ett ställningstagande om att hålla en viss överkapacitet på grund av utbudsansvaret.

Enligt intervjuerna undersöks eventuell ledig kapacitet inom samverkansområdet när det blir aktuellt. Det förekommer även att frågan om att ta emot ytterligare elever också ställs till fristående skolor i närområdet. Dessa kan i den situationen välja att erbjuda plats eller avstå från att ta emot fler elever. Det här kan vara positivt både för eleven som får en plats och för huvudmannen som får ytterligare en intäkt utan att utöka sina kostnader nämnvärt.

Om det inte går att lösa situationen genom att erbjuda eleverna plats vid skolor som har ledig kapacitet och ligger inom rimligt avstånd, blir det hemkommunen som får ansvara för sina elever. Merkostnader kan då uppstå för kommunen. Merkostnaderna handlar, enligt utredningen, främst om att kommunen kan behöva bedriva utbildningar med färre elever än vad som är kostnadsoptimalt. Exempelvis kan det uppstå om kommunen startar ett nytt program eftersom programmet annars inte kommer att finnas inom samverkans-

[16] Se SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 218–221.

området, även om det är få elever som kommer att gå på programmet i uppstarten. Det kan då innebära att kostnaden per elev blir högre för alla kostnadsslag jämfört med om utbildningen hade varit fulltalig. Men det kan också handla om merkostnader för vissa specifika kostnadsslag enligt nedan:

- *Lokalkostnader*: Kommunen kan behöva ordna nya lokaler med kort varsel, vilket kan leda till merkostnader. Exempelvis har det förekommit att en nedläggning har lett till att kommunen har tagit över hyreskontraktet från den nedlagda fristående skolan och etablerat verksamhet i den. Samtidigt har det inneburit en merkostnad för att rusta upp undermåliga lokaler som inte uppfyller gällande arbetsmiljöförfattningar på grund av att underhållet åsidosatts tidigare.
- *Lärverktyg*: Om kommunen inte sedan tidigare bedriver utbildningen, kan det medföra merkostnader för lärverktyg i samband med att programmet startas. Detta gäller framför allt yrkesprogrammen, till exempel frisörs- och stylistprogrammet med behov av att införskaffa utrustning som används i undervisningen såsom fönar, stolar, etcetera. Det här är en kostnad som skulle ha uppstått oavsett när programmet startas, men i dessa situationer kan det innebära en merkostnad på grund av att det är få elever.
- *Undervisning*: Även om eleverna på den tidigare skolan har gått på samma program och inriktning, behöver eleverna inte ha läst kurserna i samma ordning. Det kan medföra att kommunen behöver ge vissa kurser på nytt för att eleverna ska kunna få ut sin examen. När en stängning sker på grund av kvalitetsbrister och efter beslut från Skolinspektionen kan det också finnas behov av extrainsatta resurser, såsom utökad skolledning och undervisande personal, för att eleverna ska komma i kapp.

Om merkostnader uppstår eller inte är i stor utsträckning beroende av vilket eller vilka program som är aktuella och vilka förutsättningar som finns i utgångsläget. Även en tidigare utredning, med förslag om utökat ansvar för såväl enskilda som kommunala huvudmän för eleverna vid skolnedläggningar, har beskrivit att kostnaden varierar beroende på sammanhanget.[17] Exempelvis påverkar det om kommunen

[17] Regeringskansliet (2015). *Förslag om utbildningsgaranti i gymnasieskolan*, s. 30–32.

redan har tillgång till lokaler som det går att utöka verksamheten inom. De kommunföreträdare som utredningen har intervjuat uppger att yrkesprogrammen oftare leder till merkostnader. Eftersom yrkesprogrammen har behov av andra lokaler och lärverktyg är det inte lika lätt att utöka dessa med ytterligare elever jämfört med till exempel inom samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet.

När det gäller merkostnader för asylsökande och vissa andra migranter finns ett statsbidrag till kommuner och regioner för asylsökande elever så länge som eleven har rätt till bistånd enligt regleringen om mottagande av asylsökande.[18] För närvarande är schablonbeloppet 160 000 kronor per elev i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Utöver schablonersättningen kan också ersättning betalas ut till en kommun eller en region för extra kostnader för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader.[19] Det här innebär att kommunerna under asyltiden i huvudsak får ersättning från staten för dessa elever, till exempel för att utöka språkintroduktionen. När det gäller språkintroduktionen ska det också noteras att förutsättningarna vad gäller bidraget till enskild huvudman är annorlunda än för de nationella programmen. Här är inte regleringen bidrag efter samma grunder som till kommunens egen verksamhet, utan bidraget ska regleras genom överenskommelse mellan hemkommunen och den enskilda huvudmannen. Det innebär därmed att det redan finns ett utrymme för att ta hänsyn till eventuella skillnader i merkostnader mellan huvudmännen.

Förändrat behov av platser på sikt på grund av den demografiska utvecklingen

Utöver de ovanstående situationerna som uppstår med kort varsel, kan det enligt utredningen också finnas mer långsiktiga förändringar som kan ge merkostnader för den kommunala huvudmannen. Som utredningen har beskrivit tidigare varierar antalet elever i demografiska cykler. Utbildningsutbudet behöver därför anpassas i takt med detta genom att antalet utbildningsplatser ökas eller minskas beroende

[18] För gymnasieelever gäller också att eleven ska ha påbörjat ett introduktionsprogram innan han eller hon fyllt 18 år, och därefter ha påbörjat det nationella programmet efter att han eller hon fyllt 18 år, dock senast under det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
[19] 3–5 §§ förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

på vilken demografisk cykel som är aktuell. Det förefaller samtidigt vara en tämlig begränsad omfattning av nyetablering och avveckling av kommunala skolenheter och program. Uppgifter i inrapportering till riksprislistan för 2026 indikerar att det är cirka en procent av alla program som bedrivs av kommunala skolenheter som är under uppstart eller avveckling. Jämförelser av skolenhetsregistret för 2020–2025 visar på ungefär samma nivå. Enligt dessa är det cirka 0–2 procent av landets kommunala skolenheter som avvecklades eller nyetablerades från ett år till ett annat. Det finns samtidigt en variation i omfattningen över landet beroende bland annat på befolkningsstruktur. Exempelvis visar de tre storstädernas lokalförsörjningsplaner att såväl utbyggnad som avveckling av enstaka skolenheter kan vara planerat under samma flerårsperiod.[20]

När gymnasieskolor startas upp sker det ofta successivt med en årskurs i taget under tre år. Under uppbyggnadsåren kan det medföra att en plats i genomsnitt blir dyrare än när skolan är fullständigt utbyggd, eftersom vissa resurser – lokaler, ledning etcetera – då ska delas på färre elever.

På liknande sätt sker också avveckling av program eller skolor successivt. Som nämndes tidigare har huvudmännen ett ansvar för att låta eleverna gå klart en utbildning. Förvisso innebär ansvaret inte att huvudmannen måste låta eleverna gå klart på en viss skolenhet. Men det är inte alltid möjligt att ta emot ytterligare elever på huvudmannens andra skolenheter – de kan vara fulla eller avståndet för långt. Vidare kan det vara en fördel ur ett elevperspektiv om eleven får gå klart utbildningen på den skola som eleven en gång har börjat. Det förekommer därför att kommuner planerar för att låta eleverna gå klart vid den aktuella enheten innan den stängs. Detta kan då leda till den omvända situationen jämfört med när en ny skola startas. I stället för att skolan successivt utökas med fler elever, kommer antalet elever från det år som huvudmannen har beslutat att stoppa intaget successivt att minska. Även i denna situation kan det därmed få till följd att en plats blir dyrare än innan intaget stoppades.

Det är inte givet att en merkostnad alltid uppstår vid en nyetablering eller stängning av en skola eller ett program och det kan variera

[20] Se t.ex. Göteborgs kommun (2025). *Utbildningsnämndens lokalbehovsplan 2025 Bilaga 1 Utbildningsnämndens lokalbehovsplan 2025*; Malmö kommun (2024). *Lokalbehovsplan 2026–2035 Bilaga Lokalbehovsplan 2026–2035 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* och Stockholms kommun (2024). *Underlag för budget 2025 med inriktning 2026 och 2027 för utbildningsnämnden Bilaga 4 Lokalförsörjningsplan 2025–2027 Med framåtblick till 2045*.

hur stor merkostnaden blir. Förutsättningarna för att anpassa verksamheten varierar, exempelvis vad gäller lokaltillgången. Det kan till exempel vara olika utmanande för kommunerna att göra sig av med skollokaler eller att använda dem till annat beroende på vad det är för lokaler och var de ligger i kommunen. Behovet av att åter kunna ta dem i bruk när demografin vänder uppåt kan också påverka förutsättningarna för att avyttra dem.

7.3.2 Inför en möjlighet att differentiera resurserna beroende på ansvar

En möjlighet att undanta vissa utbildningar

Förslag

Det ska regleras i skollagen att om det finns särskilda skäl, till följd av kommunens ansvar enligt skollagen 15 kap. 30 § eller 18 kap. 27 §, behöver kommunen inte beakta vissa utbildningar i beräkningen av grundbelopp och villkorat belopp inom gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Det ska också regleras i gymnasieförordningen att om det finns särskilda skäl, behöver kommunen inte ge motsvarande resurser till de enskilda huvudmännen när ytterligare resurser ges till hemkommunens gymnasieskola eller anpassade gymnasieskola.

En merkostnad för den kommunala huvudmannen

Enligt utredningen har den grundläggande ansvarsskillnad som finns betydelse för att merkostnader kan uppstå för den kommunala huvudmannen men inte för enskild huvudman. En enskild huvudman kan välja att agera utifrån de ekonomiska förutsättningarna. Exempelvis kan en enskild huvudman välja att ta emot ytterligare elever så länge som det inte innebär ökade kostnader per elev utan snarare minskade. Enskild huvudman har också andra förutsättningar för att etablera sig genom att den kan välja att starta upp verksamhet utifrån en affärsmässig kalkyl i stället för en reglerad skyldighet. Enskild huvudman kan då välja om och när samt med vilka program som den etablerar sig, förutsatt att den får godkännande från Skolinspektionen. Det

innebär att huvudmannen kan välja att fokusera på program med höga söktryck och etablera sig under förutsättning att det till exempel går att finna lokaler till en rimlig kostnad. (Se tidigare beskrivning i avsnitt 3.1.3 om fördelning av elever per program.) Enskild huvudman har också som beskrevs tidigare ett annat utrymme för att avsluta utbildningen med kort varsel.

Även om en enskild huvudman skulle kunna ha motsvarande merkostnad om den startat upp eller stängt sin verksamhet, har den i de allra flesta situationer inte den merkostnaden just vid samma tid som kommunen har det. Samtidigt innebär dagens regelverk att bidraget till enskild huvudman ska bestämmas enligt samma grunder som till kommunens egen verksamhet. Nuvarande reglering innebär därmed att kommunen ska ersätta enskilda huvudmän med ett högre bidrag per elev i de berörda programmen, även om den enskilde huvudmannen inte har haft ökade kostnader av samma skäl. Frågan har tidigare bland annat aktualiserats i rättsfall när en kommun har avvecklat program successivt och låtit eleverna gå klart till en högre kostnad per elev. Rätten har då bedömt att motsvarande resurser ska tillfalla enskild huvudman som har elever från kommunen och bedriver samma program.[21] Principen om bidrag på lika villkor innebär därmed i dessa situationer en resursförstärkning som enligt utredningen medför att resursfördelningen inte blir likvärdig mellan enskilda och kommunala huvudmän. Utredningen anser därför att detta bör justeras.

En möjlighet både inför ett nytt kalenderår och vid eventuella tillskott under året

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att differentiera resurserna, det vill säga tilldela olika resurser, utifrån det skilda ansvaret och de merkostnader som detta kan innebära. Differentieringen föreslås vara möjlig att göra för bidraget till enskild huvudman inom såväl gymnasieskolan som anpassade gymnasieskolan, eftersom det finns en ansvarsskillnad inom båda dessa skolformer.

De situationer som beskrivs ovan, som motiverar att resurserna bör kunna differentieras mellan kommunala och enskilda huvudmän, kan påverka behovet av finansiering såväl inför ett kalenderår som under ett kalenderår. Utredningen föreslår därför att skollagens be-

[21] Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 augusti 2015 i mål nr 3788-14 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 27 oktober 2023 i mål nr 7317-23.

stämmelser om beslut om grundbelopp och villkorat belopp (se förslag om villkorade belopp i kapitel 9) justeras. Utredningen förslår också att gymnasieförordningens bestämmelser om resurstillskott under året justeras. Både inför och under ett kalenderår bör, enligt utredningen, undantag kunna göras från principen om bidrag på lika villkor. Undantaget ska avse när kommunen har merkostnader för ett eller flera program till följd av sitt utbudsansvar enligt skollagens 15 kap. 30 § eller 18 kap. 27 §. Huvudregeln är dock även fortsatt att principen om bidrag på lika villkor gäller.

Utredningen bedömer att det lämpligaste sättet att hantera en differentiering i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är att låta kommunen undanta vissa utbildningar från beräkningen av bidraget samt vid tillskott under året. Differentieringen bör däremot inte vara begränsad till en viss kostnad, mängd eller andel. Utredningen anser att det skulle vara otydligt och administrativt belastande att särskilja kostnader på det viset. Det som ska få undantas är i stället en viss utbildning vid en viss enhet som har merkostnader som en följd av kommunens utbudsansvar. Det kan röra sig om enstaka eller flera program eller inriktningar på samma enhet eller alla utbildningar av samma slag inom den kommunala huvudmannen, om utbudsansvaret har lett till merkostnader vid dem alla. Om det däremot inte finns några merkostnader för ett utbudsansvar får undantag inte göras.

Undantag vid särskilda skäl

Undantaget ska få tillämpas om det finns särskilda skäl. Utredningen har övervägt om undantaget bör avse synnerliga eller särskilda skäl, och har bedömt att särskilda skäl är det mest rimliga eftersom undantaget bör avse situationer som i genomsnitt i riket är sällan förekommande men som i vissa delar av landet kan vara något vanligare.

Särskilda skäl avser situationer där kommunen till följd av sitt utbudsansvar har en merkostnad som inte enskilda huvudmän har. Merkostnaden uppstår för en begränsad period på grund av händelser som kommunen inte kan påverka. Nedanstående är exempel på situationer som kan utgöra särskilda skäl för att undanta ett program eller inriktning vid en eller flera skolenheter från beräkningen av grundbeloppet och vid tillskott under året:

- Merkostnader som uppstår för att bygga ut (eller avveckla) de program som Skolverket bedömt bör öka (eller minska) i området kan utgöra särskilda skäl, eftersom det i praktiken ytterst är kommunen som ansvarar för att en anpassning sker.
- Merkostnader för att på kort sikt starta upp ett eller flera program när en annan huvudmans skola har stängt kan utgöra särskilda skäl, eftersom kommunen alltid har ett ansvar för att ungdomarna erbjuds gymnasieutbildning.
- Merkostnader för att successivt avveckla ett eller flera program kan utgöra särskilda skäl, eftersom kommunen har en skyldighet att se till att eleverna kan avsluta påbörjad utbildning.

Mindre löpande förändringar i elevantal från ett år till ett annat, som kan innebära att kostnaden per elev ökar när inte alla platser fylls, är däremot enligt utredningen inte att betrakta som särskilda skäl. Den typen av förändringar sker enligt utredningen fortlöpande och är inte begränsade i tid; de bör därför inte omfattas av särskilda skäl. Enligt utredningens mening innebär särskilda skäl att det finns omständigheter utöver sådana mindre förändringar, exempelvis att kommunen under en avgränsad period behöver starta upp eller avveckla en enhet eller ett program.

Merkostnaden har sin utgångspunkt i skeenden som kommunen inte direkt kan påverka. Det gäller såväl förändringar som kommunen kan förutse, såsom demografiska förändringar, och sådana förändringar som inte kan förutses, såsom en plötslig stängning av en annan huvudmans skolenhet. Andra typer av kostnadspåverkande val kan enligt utredningen däremot inte utgöra särskilda skäl. Exempelvis utgör det inte särskilda skäl att kommunen får högre kostnader efter en lokalrenovering som har gjorts för att lokalerna inte uppfyller gällande författningar eller för att göra dem mer attraktiva. Utredningen anser inte heller att ökade kostnader på grund av nya krav genom skolförfattningar kan utgöra särskilda skäl, eftersom dessa kan innebära ökade kostnader för alla skolhuvudmän.

Om en kommun ett visst år har tillämpat särskilda skäl, bör kommunen året därpå på nytt bedöma om en merkostnad fortfarande finns. Ju längre tid som har gått, desto mer behöver en och samma merkostnad motiveras, eftersom många merkostnader på sikt bör kunna minska. Initialt när en merkostnad uppstår kan det vara svårt

att vidta åtgärder, exempelvis för att nyttja lokaler och personalens ämneskompetenser mest effektivt. Med tiden uppstår nya möjligheter att exempelvis teckna hyresavtal för lokaler och rekrytera kompetenser med kombinationer som bättre matchar den nya organisationen. När det gäller nyetablering och avveckling av program, menar utredningen att en merkostnad oftast inte kan motiveras med samma skäl längre tid än två läsår för gymnasieskolan och tre läsår för anpassade gymnasieskolan. Det utesluter dock inte att det kan uppkomma nya särskilda skäl efter det.

De exempel på särskilda skäl som utredningen har angett här är inte uttömmande utan även andra åtgärder som har lett till merkostnader kan vara relevanta. Det ska dock poängteras att särskilda skäl är en undantagsbestämmelse och restriktivitet ska råda vid beslut om att tillämpa den.

Vid tillämpningen av särskilda skäl kan det i en del kommuner för program vid en viss enhet som inte beaktas i beräkningen vara den enda enheten som bedriver det programmet. I sådana fall bestäms ersättningen utifrån vad som hade gällt om kommunen inte hade bedrivit det aktuella programmet, till exempel annan kommuns kostnad. Ytterst kommer riksprislistan att styra ersättningen. Utredningen ser däremot inte att det skulle vara lämpligt att införa någon annan ordning för hur grundbeloppet ska fastställas i dessa situationer än den befintliga som utgår från vilka utbildningar som kommunen erbjuder och därefter riksprislistan. En alternativ ordning till riksprislistan skulle till exempel kunna vara att kommunen som har undantagit sin egen utbildning för att den är under uppbyggnad i stället skulle få beräkna kostnaden för programmet baserat på slutligt planerat antal platser. Utredningen anser dock att det skulle innebära risk för otydlighet och godtycklighet bland annat kring bedömningen av vad som är slutgiltigt antal platser på ett visst program. Det bidrar inte heller till transparens och begriplighet att ha olika principer för hur grundbeloppet ska fastställas. Utredningen har därför utgått från att nuvarande regelverk kvarstår i övrigt för hur grundbeloppet ska fastställas när en viss utbildning har undantagits.

Ett undantag gäller för hela samverkansområdet

Det finns kommuner som inte bedriver egen gymnasieskola och i stället tillämpar exempelvis en eller flera samverkande kommuners ersättningar i sina beslut om grundbelopp till enskild huvudman. Utredningen anser att en rimlig utgångspunkt är att det endast är den kommun som är huvudman för programmet eller inriktningen, och som därmed har merkostnaderna, som kan ta ställning till om det finns särskilda skäl att undanta utbildningen från uträkningen av grundbeloppet. Om en kommunal huvudman har tagit ställning till att en viss utbildning bör utgå ur beräkningen, är det rimligt att alla andra kommuner i samverkansområdet också utgår från den bedömningen och inte heller beaktar den när de ska fastställa sina grundbelopp. I praktiken innebär det således att eventuella särskilda skäl följer med när en kommun som inte själv anordnar gymnasieskola och i stället tillämpar en eller flera andra kommuners pris för beräkningen av sitt grundbelopp. Undantaget tillämpas därmed i hela samverkansområdet.

Redovisning av bidraget samt överklagande

Förslag

Ett tillägg ska göras i gymnasieförordningen om att redovisningen av hur bidraget har beräknats i förekommande fall ska innehålla uppgift om utbildningar som på grund av särskilda skäl inte har beaktats i beräkningen.

Kommunerna ska i dag kunna redovisa hur bidraget har beräknats för den enskilda huvudmannen.[22] I utredningens delbetänkande föreslogs att avdraget för merkostnader för utbudsansvaret, det vill säga om kommunen tillämpat den föreslagna schablonen eller inte, ska framgå av denna redovisning.[23] Det är rimligt att ställa motsvarande krav på redovisningen av hur bidraget beräknas i gymnasieskolan som i grundskolan. För gymnasieskolan innebär det att eventuell tillämpning av särskilda skäl ska ingå i redovisningen av bidraget genom att

[22] 13 kap. 10 § gymnasieförordningen.
[23] Se SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 244.

det där framgår vilka eventuella utbildningar som har undantagits från beräkningen av bidraget.

Frågan om bidragets beräkning kan bli föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol om en enskild huvudman överklagar.[24] Kommunen kan då behöva motivera mer utförligt varför särskilda skäl föreligger, exempelvis att skälen har uppstått på grund av det ansvar som en kommunal huvudman tar och som en enskild huvudman inte skulle behövt ta.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Regleringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2027 och tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2028.

Utredningen bedömer att en rimlig tid för ikraftträdande med hänsyn till sedvanlig beredningstid för detta betänkande är den 1 oktober 2027. Bestämmelsen föreslås då kunna tillämpas för första gången för bidrag som avser kalenderåret 2028. Detta innebär samma ikraftträdandetid som för de andra förslagen i detta betänkande. Tillämpningen på bidrag för 2028 innebär även att förslaget om undantag för utbudsansvaret för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan kan börja tillämpas samma år som utredningen har föreslagit ett schablonavdrag inom grundskolan och anpassade grundskolan. Utredningen anser att förslagen bör införas parallellt för att ge motsvarande förutsättningar i samtliga aktuella skolformer.

Det är lämpligt att möjligheten till undantag får tillämpas från och med ett kalenderårsskifte så att samma regler gäller för ett helt bidragsår. Det är samtidigt lämpligt att ett ikraftträdande sker något innan årsskiftet. Utredningen föreslår därför att ikraftträdandet sker den 1 oktober 2027. Då kan kommunerna fatta nödvändiga beslut för 2028 utan oklarheter om vilka bestämmelser som besluten ska stödjas på. Kommunfullmäktige ska i normalfallet besluta om budget före november månads utgång och kommunstyrelsen ta fram ett förslag före oktober månads utgång.[25] Eftersom förslaget om undan-

[24] 28 kap. 5 § skollagen.
[25] 11 kap. 8 och 10 §§ kommunallagen.

tag vid särskilda skäl är en möjlighet och inte en tvingande bestämmelse, anser utredningen att ikraftträdandedatumet innebär tillräcklig tid för kommunernas eventuella tillämpning i bidragsbesluten för 2028. Införandet föranleder, enligt utredningen, därför inte behov av övergångsbestämmelser. Eftersom särskilda skäl rör undantagssituationer bedömer utredningen att införandet inte kommer att ha någon omfattande påverkan på enskild huvudman. När särskilda skäl tillämpas innebär det att bidraget till enskilda huvudman inte kommer att baseras på de utbildningar som har merkostnader; de fristående skolor förväntas dock inte ha dessa merkostnader för utbudsansvaret (se vidare avsnitt 10.5.4). Utredningen ser därför inte heller behov av övergångsbestämmelser ur enskilda huvudmäns perspektiv.

Kommunerna förväntas hålla sig uppdaterade om skollagstiftningen och utredningen anser därför inte att det finns behov av särskilda informationsinsatser från statens sida inför regelförändringen. Det bör vara tillräckligt med den löpande uppdatering som exempelvis sker av informationen på Skolverkets webbplats vid regelförändringar.

7.3.3 Tidigare utredningars förslag och andra alternativa åtgärder

Olika förutsättningar vad gäller utbudsansvaret för gymnasieskolan respektive grundskolan

Utredningen ska enligt direktiven lämna motsvarande förslag som i delbetänkandet, såvida det inte är motiverat att göra på ett annat sätt till följd av gymnasieskolans och anpassade gymnasieskolans särart. Både i gymnasieskolan och grundskolan finns en ansvarsskillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän. Förutsättningarna vad gäller utbudsansvaret är dock i övrigt väsentligt annorlunda för gymnasieskolan än för grundskolan. Utredningen lämnar därför ett annat förslag i detta slutbetänkande för att hantera skillnader i ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Skälet till detta framgick tidigare, nämligen att utredningen inte anser att det är motiverat att föreslå en schablon för gymnasieskolan eftersom den statistiska analysen inte ger ett otvetydigt stöd för det. Till skillnad mot i grundskolan visar inte den kvantitativa analysen att det är kommunerna som i alla perioder har hanterat variationen i elevunderlag. Denna slutsats är också i linje med analyserna från

Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan som inte heller fann stöd för en schablon i den modell för en skolpengsnorm som utredningen tog fram.[26]

I delbetänkandet om grundskolan föreslog utredningen också att kommunerna som huvudregel skulle vara skyldiga att tillämpa schablonavdraget. Det motiverades med att differentieringen bör vara densamma i hela riket. När det gäller utredningens förslag för gymnasieskolan anser utredningen att det inte är praktiskt genomförbart att göra ett undantag vid särskilda skäl tvingande för kommunerna. Det är kommunerna som till stora delar – själva och tillsammans med andra kommuner – förfogar över planeringen av gymnasieplatserna och dess kostnader. Det blir i praktiken inte möjligt för någon annan aktör än kommunen, till exempel Skolverket, att avgöra om det finns särskilda skäl med anledning av utbudsansvaret som motiverar en annan beräkning. För att en bestämmelse om undantag vid särskilda skäl reellt skulle kunna vara tvingande skulle det förutsätta en omfattande ny rapportering från kommunerna och en analys av detta underlag för att bedöma om särskilda skäl finns. Enligt utredningen skulle kostnaden det skulle innebära inte stå i proportion till den eventuella nyttan av att göra bestämmelsen tvingande. Därför anser utredningen att det bör vara en möjlighet att göra undantag vid särskilda skäl och inte en skyldighet för kommunen.

Utöver schablonen som skulle tillämpas när bidraget till enskild huvudman fastställs inför ett nytt kalenderår inom grundskolan och anpassade grundskolan, föreslog utredningen också i delbetänkandet att tillskott under året inte behövde ges till enskild huvudman om det fanns *synnerliga* skäl. I detta betänkande föreslår utredningen däremot för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan att det inte ska behöva ske vid *särskilda* skäl. Det ska med andra ord vara något enklare att tillämpa undantaget i gymnasieskolan än i grundskolan vid tillskott under året. Eftersom utredningen föreslog en schablon för grundskolan och anpassade grundskolan, som skulle ta hänsyn till de allra flesta situationer där kommunen hade en merkostnad till följd av utbudsansvaret, var det där rimligt med en ännu snävare undantagsbestämmelse. Eftersom en schablon inte är aktuell för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan behöver möjligheten att undanta tillskott under året däremot vara större i gymnasieskolan än i grundskolan.

[26] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 2*, s. 835–837.

Förväntad effekt och alternativa åtgärder som inte förordas

Utredningens förslag innebär förbättrade förutsättningar för en likvärdig resursfördelning mellan kommunala och enskilda huvudmän. Det innebär också förbättrade förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande, eftersom enskilda huvudmän inte kommer att ersättas för merkostnader som de inte har. Bidraget kommer därmed att beräknas på ett sätt som i större utsträckning återspeglar det ansvar och de kostnader som huvudmannatyperna har för sin verksamhet. Ytterst borde det bidra till bättre förutsättningar för en likvärdig utbildning för eleverna.

Om ingen förändring görs kommer enskilda huvudmän däremot även fortsatt att få samma ersättning, trots att de inte har samma ansvar och därmed kostnad för att ordna utbildning som en kommun har. Det gör resursfördelningen mindre likvärdig mellan kommunala och enskilda huvudmän, men det kan också göra den mindre likvärdig mellan enskilda huvudmän över landet.

Ett alternativ till det som utredningen nu föreslår hade kunnat vara en norm för vad enskilda huvudmän ska få i bidrag, som beaktar kostnaderna för utbudsansvaret. Utredningen har dock i tidigare kapitel bedömt att en bindande norm inte bör införas.

Ett annat alternativ hade varit att låta kommunen dra av den faktiska merkostnad som uppstår på grund av utbudsansvaret. Regeringen lämnade tidigare ett sådant förslag för grundskolan, som riksdagen senare avslog.[27] Avslaget motiverades med att förslaget riskerade att skapa ett mer otydligt system än dagens.[28] Förslaget innehöll ingen förändring när det gäller gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, eftersom regeringen bedömde att det inte fanns ett tillräckligt beredningsunderlag inom ramen för ärendet.[29] Baserat på intervjuerna bedömer utredningen att det troligen ofta inte går att fastställa de exakta merkostnaderna och en reglering om att dra av faktiskt merkostnad skulle därmed riskera att leda till otydlighet och utökad administration. Flera kommunföreträdare har i intervjuerna kunnat uppge exempel på situationer som har inneburit en merkostnad. Däremot har de inte kunnat uppskatta den exakta merkostnaden, eftersom den inte har gått att härleda till vissa kostnadsslag. Den verkar i stället att ha inneburit att alla eller de flesta kostnadsslagen har en

[27] Prop. 2021/22:161. *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*.
[28] 2021/22:UbU32; rskr. 2021/22:362.
[29] Prop. 2021/22:161. *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*, s. 45.

högre kostnad. Risken är därmed att en möjlighet att dra av faktisk kostnad leder till mer administration för att räkna ut merkostnaden och hantera eventuella ifrågasättanden av hur uträkningen har gjorts. I stället för att beräkna faktiska merkostnader är det, enligt utredningen, tydligare att identifiera sådana utbildningar som på grund av utbudsansvaret har en högre kostnad och sedan inte beakta dessa alls när en genomsnittlig budgeterad kostnad för den kommunala huvudmannen räknas fram. Utredningens förslag innebär därmed att en kommun kan bedöma om en viss utbildning har merkostnader eller inte på grund av utbudsansvaret. Däremot behöver kommunen inte bedöma och beräkna hur stor denna merkostnad är per kostnadsslag.

Ännu ett alternativ hade varit att inrätta någon form av fond där staten eller kommunerna kan reservera medel för framtida utbudsansvar och sedan ianspråkta medel från den fonden när det uppstår merkostnader för detta ansvar. En sådan hantering skulle dock leda till ökad administration i form av ny redovisning samt analys och bedömning av detta underlag. Det skulle troligen också leda till många frågor om när det är rätt att ianspråkta fonden och för vilka kostnader. Fonden skulle sannolikt ha samma nackdelar som om kommunerna skulle dra av faktiska merkostnader. Som utredningen har konstaterat kan merkostnader för utbudsansvar vara svåra härleda till endast ett visst eller vissa kostnadsslag. I stället rör det sig ofta om en merkostnad som påverkar flera kostnadsslag och som kan innebära högre kostnad per elev på grund av färre elever. Det är, enligt utredningen, därför lämpligare att ha ett system där utbildningar får undantas vid särskilda skäl.

7.4 Behov av fortsatt översyn av enskilda huvudmäns ansvar och godkännande

Utredningen har analyserat behovet av undantag från principen om bidrag på lika villkor med utgångspunkt i nuvarande förutsättningar vad gäller ansvar. Samtidigt finns det sedan tidigare förslag som kan komma att innebära förändringar av dessa förutsättningar.

Redan när Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lämnade sina förslag, som ledde fram till att de primära samverkansområdena ska ha en gemensam utbudsplanering, ingick åtgärder för att balansera ansvaret mellan olika

huvudmannatyper. Utredningen gav sina förslag om en regional planering av utbudet i två steg. Det första steget innebar ett införande av principen om att både elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov ska styra utbudet. Det andra steget innebar bland annat att Skolverket skulle besluta om regionala ramar för utbudet, som skulle gälla både för enskilda och offentliga huvudmän. I godkännandet av enskild huvudman skulle ett högsta antal utbildningsplatser anges, som kunde justeras över tid.[30] Förslaget gällande steg två i reformen fördes dock inte vidare i den efterföljande propositionen.[31]

Därefter har Utredningen om vinst i skolan sett över frågan om godkännande och bland annat föreslagit att belägenhetsadress och elevantal ska framgå av ett godkännande.[32] Det skulle innebära att en enskild huvudman inte kan utöka sin verksamhet utöver det som tillståndet innebär, samtidigt som kommunen drar ner på sin verksamhet för att anpassa utbudet till arbetsmarknadens behov. Betänkandet har remissbehandlats under våren 2026.

Utredningen om en ämnesutformad gymnasieskola fick hösten 2025 i uppdrag att föreslå hur motsvarande krav på samverkan kan ställas på enskilda huvudmän som på kommuner om att väga in arbetsmarknadens behov när de planerar och erbjuder utbildning i gymnasieskolan. Utredningen har också fått i uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder för en ändamålsenlig dimensionering av gymnasiala utbildningar i förhållande till arbetslivet. Som en bakgrund till uppdraget framhåller regeringen i direktivet att det i dag inte finns krav på att enskilda huvudmän ska samordna sin planering med andra skolhuvudmän. Det sker inte heller någon kontinuerlig prövning av om samma efterfrågan och behov finns kvar över tid. Ett godkännande gäller till dess att det återkallas, vilket bara kan ske under särskilda förutsättningar. Uppdraget ska redovisas senast i december 2027.[33]

Denna utredning ser inte att dessa utredningars lämnade och kommande förslag skulle betyda att det inte behövs en förändring av regleringen av bidraget till enskild huvudman för att möjliggöra en differentiering utifrån utbudsansvaret. Enligt utredningen kan ansvaret inte bli helt jämställt eftersom det rimligen alltid kvarstår ett ansvar för kommunen för att tillse att eleverna kan få sin utbild-

[30] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 580.
[31] Se prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.
[32] SOU 2025:123. *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag*, s. 25.
[33] Regeringsbeslut 2025-11-13, kommittédirektiv 2025:98.

ning. Exempelvis kan ansvaret aktualiseras när enskild huvudman har gått i konkurs eller har tvingats stänga på grund av kvalitetsbrister. Det är därför även vid ett utökat ansvar för enskild huvudman angeläget att beakta bidraget i förhållande till det ansvar som enskild huvudman har. Enligt utredningen kan undantag vid särskilda skäl fungera även med eventuella krav på ett ökat ansvar för enskilda huvudmän. Men det torde då uppstå färre sådana situationer där kommunen måste ta ett utbudsansvar och där särskilda skäl kan bli aktuellt.

Även om utredningen menar att ansvarsskillnaderna inte helt går att jämna ut, är utredningen samtidigt positiv till fortsatta åtgärder för att åstadkomma detta så långt som möjligt. Beskrivningarna i detta betänkande visar på betydelsen av samspelet mellan olika huvudmän på gymnasiemarknaden för att lyckas med en omdisponering av gymnasieutbudet. Ungdomars efterfrågan av olika utbildningar påverkas av deras intressen, men kan också påverkas av vad som erbjuds. För att nå en omdisponering blir det därför betydelsefullt hur samtliga huvudmän inom en gymnasiemarknad agerar utifrån en gemensam inriktning. Om en huvudman väljer att hålla kvar antalet platser på program som bör minska, ser utredningen att det kan påverka de andra huvudmännen. Dels kan det medföra att enbart de andra huvudmännen får stå för neddimensioneringen av de program som behöver minska. Dels kan det ha negativ påverkan på antalet sökanden till de utbildningar som behöver öka. Huvudmännen som står för anpassningen kan på så sätt bli dubbelt påverkad av huvudmannen som inte agerar utifrån den gemensamma inriktningen. Dessa huvudmän kan då behöva erbjuda en större del av de dyra utbildningarna samtidigt som intresset av att söka till dessa kan påverkas av den andre huvudmannens utbud. Det kan därmed öka kostnaderna för att bedriva utbildningarna. Det kan också medföra en sämre matchning med arbetsmarknadens behov. Det uppdrag som Utredningen om en ämnesutformad gymnasieskola har är därför angeläget. Fler åtgärder för att stärka samspelet mellan parterna på gymnasiemarknaden och jämna ut ansvarsskillnaderna kan bidra till att åstadkomma ett gymnasieutbud som i större utsträckning står i samklang med arbetsmarknadens behov. Det kan även vara positivt ur ett kostnadsperspektiv.

Enligt utredningen skulle främst godkännandena för programmen behöva ses över för att jämna ut ansvaret. Eftersom det i dagsläget inte finns någon slutpunkt när ett godkännande löper ut för en fri-

stående skola kan en kommunal huvudman behöva dimensionera om allt på egen hand. Om ett godkännande i stället skulle löpa på ett visst antal år skulle det innebära en ny prövning med vissa intervall. Vid en sådan prövning kan Skolinspektionen igen se över om det exempelvis finns ett aktuellt arbetsmarknadsbehov. Tidsbegränsade tillstånd har blivit vanligare på många andra områden, exempelvis är miljötillstånd numera oftast tidsbegränsade. Nackdelen med tidsbegränsade tillstånd är bland annat minskad stabilitet och en eventuell tidsbegränsning skulle därför kunna behöva utformas så att elever har möjlighet att gå kvar en viss tid. Det finns därmed ett antal aspekter som är viktiga att analysera inför en eventuell förändring och utredningen anser därför att det är positivt att det sker en fortsatt översyn av enskilda huvudmäns ansvar och villkoren för deras godkännande.

7.5 Ställ krav på villkor om ersättningen till vissa strategiskt viktiga utbildningar

7.5.1 Incitamenten för att bygga ut de utbildningar som arbetsmarknaden har behov av

Som har beskrivits tidigare i detta kapitel finns det en ansvarsskillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän, som kan innebära en merkostnad för den kommunala huvudmannen. En annan viktig aspekt när det gäller gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är att samtliga kommuner inte bedriver dessa skolformer. Som tidigare utredningar har framhållit har inte alla kommuner tillräckliga förutsättningar, bland annat i form av elevunderlag, för att kunna bedriva utbildning.[34] För att förbättra förutsättningarna för att kunna erbjuda utbildning utifrån arbetsmarknadens behov och ge tillgång till ett bredare och mer allsidigt utbud av utbildningar har staten därför ställt krav på att kommunerna ska ingå i primära samverkansområden.[35]

Till grund för kommunernas planering i de primära samverkansområdena finns Skolverkets planeringsunderlag. Utredningen beskrev tidigare i avsnitt 3.1.3 vilka yrkesprogram det är som Skolverket i

[34] Se t.ex. SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 493–494.
[35] Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*, s. 51.

dessa underlag har bedömt framöver bör öka i omfattning. Flertalet av de utbildningar som Skolverket har bedömt bör utökas är bland de mest kostsamma utbildningarna, såsom fordons- och transportprogrammet och industritekniska programmet. Behovet av viss utrustning och särskilt utformade lokaler driver upp kostnaderna för dessa yrkesutbildningar. Yrkesutbildningarna bedrivs också ofta i mindre grupper jämfört med de högskoleförberedande programmen. Ytterligare en faktor som kan påverka kostnaderna är att det vid dessa utbildningar även kan vara få behöriga sökande jämfört med hur många som antas. Det finns därmed en risk för att inte alla platserna fylls. I utredningens intervjuer har det även förts fram att om utbildningarna utökas så pass mycket att elever som förvisso är behöriga men som har låga meritvärden kommer in, skulle det kunna leda till att fler inte får examensbevis eller avslutar i förtid. Även det kan påverka kostnaderna för dessa utbildningar. Sammantaget betyder detta att det kan medföra ett visst risktagande att etablera den här typen av program, eftersom de har höga uppstartskostnader samtidigt som söktrycket kan vara lågt. Detta kan därför påverka intresset för att starta utbildningarna.

Den kommun som tar emot en elev från en annan kommun ska få interkommunal ersättning från hemkommunen. Som beskrevs i avsnitt 3.3.3 är grunden för den interkommunala ersättningen att kommunerna kommer överens om ersättningen. Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har modellerna för att bestämma den interkommunala ersättningen en stor påverkan på planering och dimensionering av utbildningsutbudet. Fallstudier som utredningen gjorde visar att ersättningsnivåerna för olika program har en direkt påverkan på vilka utbildningar som huvudmännen erbjuder. Inom ramen för sina fallstudier fann utredningen endast ett exempel på samverkansavtal med gemensam finansiering av små utbildningar som inte lockar elever.[36]

För att undersöka om kommunerna har kommit överens om ersättningsformer som möjliggör att den kommun som tar risken för att bygga ut den här typen av strategiskt viktiga utbildningar inte ensam behöver stå för kostnaden för eventuella tomma platser, har utredningen hösten 2025 gjort en kartläggning av de primära samverkansavtalen. Enligt denna kartläggning innehåller ett fåtal av

[36] SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*, s. 235 och s. 328–329.

de primära samverkansavtalen former för att säkerställa en finansiering av strategiskt viktiga utbildningar med låg nyttjandegrad. Dessa former benämns i avtalen regional garanti, samverkansgaranti eller utbildningsgaranti. Garantierna innebär att medlemskommunerna delar på kostnaden för eventuella tomma platser vid dessa utbildningar.[37] Avtalen reglerar vilka krav som ska vara uppfyllda för att en utbildning ska komma i fråga för garantin. Exempelvis ingår krav på att utbildningen endast ska finnas på *en* plats i samverkansområdet, vara strategiskt viktig och ha låg nyttjandegrad, vilket ger en hög kostnad per plats. Avtalen reglerar också formerna, till exempel att den kommunala huvudmannen ansöker om att få utnyttja garantin och det därefter sker en gemensam bedömning av medlemskommunerna om huruvida ansökan ska godkännas eller inte.

I resterande avtal har utredningen inte funnit att denna typ av former finns. Huvuddelen av de primära samverkansavtalen utgår dock från anordnarens självkostnad för den interkommunala ersättningen. När anordnarens självkostnad tillämpas, innebär det en möjlighet att få kostnadstäckning från de andra kommunerna även i de fall då kommunen har högre kostnader för till exempel lokalinvesteringar eller på grund av ett lågt elevantal. En förutsättning för detta är dock att den beräknade kostnaden speglar det antal elever som faktiskt går på utbildningen och inte enbart planerat eller antaget antal elever. Det förekommer också i flera avtal former för att begränsa att kostnaderna avviker uppåt. Exempelvis reglerar några av avtalen att priset endast om det finns synnerliga skäl får överstiga föregående års pris eller riksprislistan med mer än en viss procentsats (25–30 procent). Anordnarens självkostnad behöver därmed inte betyda att den som bygger ut vissa typer av utbildningar med lågt söktryck får full kostnadstäckning och incitament för att starta dem. Därtill kommer att en mindre andel av avtalen använder områdets genomsnittskostnad per program eller riksprislistans belopp för den interkommunala ersättningen. Även om det är färre avtal som utgår från genomsnittskostnaden, ingår områden med många kommuner i dessa, såsom Storsthlm och Göteborgsregionen. Dessa former för ersättningen kan begränsa förutsättningarna för att få full kostnadstäckning och få tillräckliga incitament till exempel för att starta upp en ny utbildning där kostnaden kraftigt avviker från genomsnittet.

[37] I tillägg till dessa garantier används i något område möjligheten att undanta viss utbildning som är i uppstarten från ersättning enligt ett gemensamt pris.

7.5.2 Reglera att samverkansavtalen ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar

Villkor i de primära samverkansavtalen

Förslag

Det ska regleras i skollagen att ett primärt samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar. En strategiskt viktig utbildning ska definieras som en gymnasieutbildning inom ett nationellt program som behöver öka i omfattning för att den regionala arbetsmarknaden har behov av den.

Vissa av utbildningarna som bör öka i omfattning för att arbetsmarknaden har behov av dem är som framgått mer riskfyllda än andra att etablera. De innebär höga kostnader per plats samtidigt som det kan vara jämförelsevis få elever som söker till dessa program. Den huvudman som tar ansvar för att bygga ut dessa program riskerar därmed att behöva finansiera eventuella tomma platser, vilket kan påverka intresset för att bygga ut programmen. Utredningen har enligt ovan funnit att det verkar vara få samverkansavtal som innehåller villkor för att fördela kostnaderna för dessa utbildningar. Utredningen anser därför att det finns skäl till att staten reglerar detta område ytterligare med syfte att öka kommunernas incitament för att komma överens om den typen av lösningar.

Utredningen föreslår att skollagen ska reglera att ett primärt samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar. Eftersom begreppet strategiskt viktig utbildning är nytt i skollagen, föreslår utredningen att begreppet definieras i skollagen som en gymnasieutbildning inom ett nationellt program som behöver öka i omfattning för att den regionala arbetsmarknaden har behov av den. Som stöd för att identifiera sådana utbildningar finns sedan tidigare Skolverkets regionala planeringsunderlag. I dessa kartlägger myndigheten vilka utbildningar som behöver utökas för att möta arbetsmarknadens behov. Villkoren i samverkansavtalet ska avse vissa av dessa strategiskt viktiga utbildningar, nämligen de som har jämförelsevis höga kostnader per plats, på grund

av till exempel specialutformade lokaler och särskilda lärverktyg, och som medför risk för otillräckligt antal behöriga sökande.

Kravet på den här typen av villkor i avtalen innebär att de samverkande ska se till att det finns sådana former i området, men den exakta utformningen av villkoren kan variera i landet. Utredningen definierar inte närmare vad som är att betrakta som ”höga kostnader per plats” och ”risk för otillräckligt antal behöriga sökande”. Det bör vara upp till kommunernas bedömning inom samverkansområdet, eftersom det kan variera beroende på hur omfattande skolverksamheten är i samverkansområdet och vilka program det är som bör utökas. Formerna kan avse ett eller flera program, eller inriktningar inom ett program, som det finns behov av att utöka enligt planeringsunderlagen. I de garantier som finns i dag är det inte på förhand definierat vilka program och inriktningar som omfattas, utan det sker en bedömning om garantin ska tillämpas med utgångspunkt i vissa kriterier. Utredningen anser att detta är ett rimligt förhållningssätt.

Att tillämpa villkor för vissa strategiskt viktiga utbildningar förutsätter att det finns sådana utbildningar inom samverkansområdet. Utredningen anser samtidigt att alla samverkansavtal ska innehålla sådana villkor även om tillämpningen av villkoren inte alltid är aktuell. Behovet kan variera över tid och om villkor ingår i avtalen finns det former på plats att använda när behovet uppstår.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Regleringen ska träda i kraft den 1 oktober 2027. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för primära samverkansavtal som har tecknats före ikraftträdandet.

Med hänsyn tagen till sedvanlig beredningstid för denna utrednings slutbetänkande föreslås att bestämmelsen träder i kraft den 1 oktober 2027. Det innebär samma ikraftträdandetid som för de andra förslagen i detta betänkande.

När det gäller redan tecknade avtal föreslår utredningen att de fortsatt gäller så länge de är oförändrade. Den nya bestämmelsen tillämpas därmed nästa gång som nytt avtal tecknas eller villkoren för

befintligt avtal omförhandlas och justeras. Det innebär att kommunerna får nödvändig tid för att justera sina avtal och det finns därmed enligt utredningen inte behov av ytterligare övergångsbestämmelser.

Kommunerna förväntas hålla sig uppdaterade om skollagstiftningen och i samband med en omförhandling eller nytecknande ta reda på vilka krav som då gäller. Några särskilda informationsinsatser bedöms därför inte behövas inför införandet av regleringen.

7.5.3 Förväntad effekt och alternativa åtgärder som inte förordas

Utredningens förslag om att samverkansavtalen ska innehålla ekonomiska villkor för vissa strategiskt viktiga utbildningar innebär att kommunerna får ytterligare skäl att komma överens om den typen av lösningar. De överenskomna villkoren förväntas i sin tur leda till ökade incitament för att bygga ut de strategiskt viktiga utbildningar som arbetsmarknaden har behov av. Ytterst kan detta medföra en bättre tillgång till utbildning som leder till arbete, vilket är positivt ur såväl ett elev- som ett effektivitetsperspektiv.

Om regleringen däremot inte justeras i detta avseende finns risk för att kommunerna inte säkerställer tillräcklig finansiering för den här typen av utbildningar och därmed finns risk för att utbildningarna inte etableras i tillräcklig omfattning. Behovet av fler som är utbildade inom bristyrken kan enligt utredningen ses som ett nationellt intresse. Om inga ytterligare åtgärder vidtas, skulle det kunna leda till en sämre matchning mellan gymnasieutbudet och arbetsmarknadens behov av gymnasieutbildningar.

En alternativ åtgärd till utredningens förslag skulle vara att kräva att alla kommuner inrättar en och samma finansieringsform för vissa strategiskt viktiga utbildningar. Ett exempel på det skulle kunna vara att kräva att samverkansområdena ska ha en garanterad finansiering för utbildningar som uppfyller vissa krav som staten fastställer. Ett krav om en viss typ av finansieringsform skulle dock vara ett större ingrepp i den kommunala självstyrelsen än utredningens förslag. Det skulle också medföra att formerna inte kan anpassas efter lokala förhållanden och behov, vilket enligt utredningen kan vara betydelsefullt ur ett effektivitetsperspektiv.

En annan alternativ åtgärd skulle vara att införa ett specialdestinerat statsbidrag som stimulerar en utbyggnad. Ett tidigare förslag om statsbidrag när det gäller den här typen av utbildningar finns från Utredningen om fler vägar till arbetslivet. Utredningen föreslog bland annat att offentliga huvudmän skulle få utföra undervisning på entreprenad i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil, samt i gymnasiearbete och yrkesprov. Utredningen föreslog samtidigt att ett statsbidrag skulle införas för små och dyra yrkesområden som uppfyller vissa förutsättningar.[38] Beslut om att införa statsbidraget för undervisning på entreprenad inom små och dyra yrkesområden fattades hösten 2026. Enligt förordningen som styr statsbidraget får det lämnas för uppgifter som avser undervisning som huvudmannen har överlämnat på entreprenad. En annan förutsättning för statsbidraget är att undervisningen ska avse ett yrkesområde där arbetsmarknadens efterfrågan på den kompetens som utbildningen syftar till att ge överstiger antalet yrkesverksamma med den kompetensen. Ytterligare en förutsättning är att utbildningen är svår att tillhandahålla på grund av att den kräver särskilda lokaler, särskilt material eller särskild utrustning, eller på grund av att elevunderlaget är litet.[39]

Denna utredning ser inte skäl till att i nuläget lämna ytterligare förslag om specialdestinerade statsbidrag i stället för de förslag som lämnas i detta betänkande. Eftersom det är kommunerna som är ansvariga för att anordna gymnasieutbildningen, är det rimligt att i första hand inrikta förslaget på en tydligare styrning av kommunernas finansiering. Ett specialdestinerat statsbidrag kan inte heller ses som en långsiktig åtgärd. Ett nytt statsbidrag innebär därtill, enligt utredningens bedömning, en större utökning av kommuners och myndigheters administration jämfört med utredningens förslag.

Om det på sikt visar sig inte vara tillräckligt med utredningens förslag bör andra alternativ prövas. Det kommer också att återstå behov av att parallellt arbeta med andra åtgärder, som ligger utanför denna utrednings direktiv, för att åstadkomma en bättre matchning mellan utbildningsutbudet och arbetsmarknadens behov. I utredningens intervjuer har exempelvis behovet av att utveckla samverkan mellan huvudmän och näringsliv för tillgång till lokaler och praktikplatser för yrkesutbildningar lyfts fram. Men också åtgärder för att

[38] SOU 2024:74. *Fler vägar till arbetslivet*, s. 463–472.
[39] Förordningen (2026:1751) om statsbidrag för undervisning på entreprenad inom små och dyra yrkesområden.

påverka ungdomarnas efterfrågan skulle kunna bidra till en bättre matchning. Skolverket lyfter till exempel fram behovet av att arbetsmarknadens parter tillsammans arbetar för att stärka bristyrkenas attraktivitet.[40] Även andra åtgärder med fokus på elevernas val av program skulle kunna vara aktuella. Som framgår av tidigare avsnitt (se avsnitt 4.1.2) påverkas genomströmningen av elevernas programval. Elever med låga meritvärden förefaller att ha en högre examensfrekvens på yrkesprogram än på högskoleförberedande program. Det talar för betydelsen av studie- och yrkesvägledning för att eleverna ska göra rimliga programval, vilket också Skolverket lyfter fram som ett viktigt utvecklingsområde i sin lägesbedömning för 2026.[41]

[40] Skolverket (2023). *Utbud och efterfrågan på gymnasial utbildning En nationell bild*, s. 7.
[41] Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026*, s. 80–81.

8 Ersättningar i samband med program- och skolbyten

I detta kapitel behandlar utredningen uppdraget om att se över hur ersättningen ska påverkas av elevers program- och skolbyten och utredningens bedömning om detta lämnas.

8.1 Ersättningen följer eleven vid program- och skolbyten

Huvudmannen får enligt gymnasieförordningen besluta att eleven ska få byta studieväg, om eleven uppfyller behörighetskraven för den önskade studievägen.[1] Därutöver finns det i skolförfattningarna inget som styr hur och när program- och skolbyten får ske. När det gäller finansieringen är det, som nämnts tidigare, reglerat att bidraget till enskild huvudman ska beslutas omgående när en ny elev börjar under ett läsår.[2] För offentliga huvudmän finns däremot ingen reglering av när beslut om den interkommunala ersättningen ska fattas.

I praktiken påverkas flytten av ersättningen av vilka avläsningstillfällen elevernas hemkommuner tillämpar. Enligt utredningens intervjuer använder sig de flesta kommuner av månadsvis elevavläsning, vilket innebär att ersättningen flyttas inom en månad från det att en elev har bytt skola.

[1] 7 kap. 9 § gymnasieförordningen.
[2] 13 kap. 1 § gymnasieförordningen.

8.2 Hur omfattande är program- och skolbytena?

Enligt utredningens direktiv kan skolbyten påverka huvudmännens intäkter på ett påtagligt sätt, eftersom stora delar av kostnaderna för verksamheten åtminstone på kort sikt är svåra att minska. Tidigare utredningar har lyft fram de ekonomiska konsekvenserna av skolbyten ur ett planeringsperspektiv. Enligt Skolverket kan det till exempel för huvudmän med stor andel program- och skolbyten, och därmed osäkerhet gällande elevunderlaget, dröja innan verksamheten är i fas med det faktiska elevantalet.[3] Planeringsaspekten har också framhållits av Utredningen om en mer likvärdig skola, som för grundskolan föreslog att ersättningen vid skolbyten skulle regleras med två månaders fördröjning.[4] Förslaget har dock inte förts vidare i en proposition.

För att analysera hur huvudmännens budgetar påverkas av elevers byten av skola under läsåret har utredningen bland annat undersökt omfattningen av program- och skolbyten i gymnasieskolan. Skolverket, SCB och Centrala studiestödsnämnden (CSN) arbetar inom sina respektive områden med statistik om gymnasieelevers studievägar. På uppdrag av Skolverket genomför SCB en insamling av uppgifter om elever i gymnasieskolan. CSN rapporterar den 15 oktober varje år in uppgifter till SCB, som i sin tur baseras på inrapportering från skolhuvudmännen. Enligt instruktionerna ska skolor rapportera in alla studerande i gymnasieskolan senast i mitten av september och sedan löpande vid avbrott, frånvaro eller byte av studieväg.[5] Baserat på dessa uppgifter publicerar Skolverket statistik om antalet elever som gör avbrott, uppehåll eller som gör programbyten.

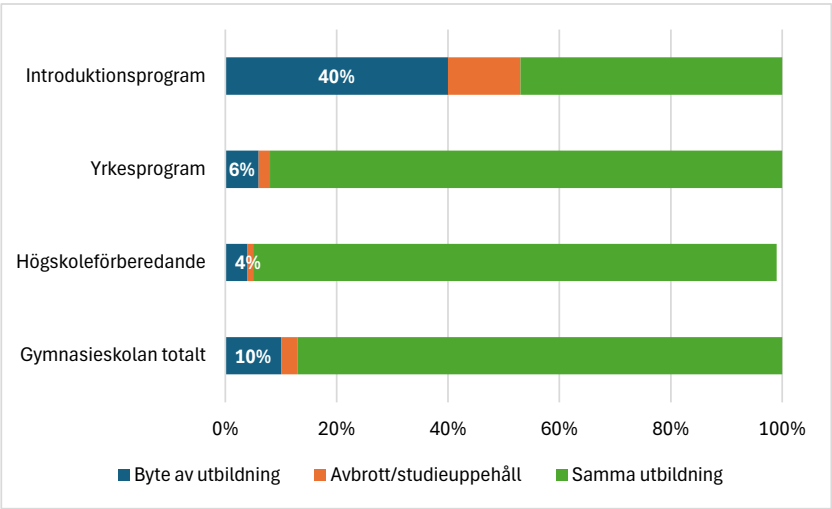
[3] Skolverket (2011). *Gymnasieelevers byten av program och skolor*, s. 43.
[4] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 532–533.
[5] Uppgiftsskyldighet gäller enligt 26 kap. 25 § skollagen. Av 1 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. följer att Skolverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas. Insamlingen regleras av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

8.2.1 Strax under tio procent av eleverna byter program mellan två läsår

Andelen som byter utbildning mellan två läsår har legat relativt stabil de senaste åren, mellan 9,4 och 9,9 procent efter 2020. Av eleverna som påbörjade en gymnasieutbildning höstterminen 2023 var det 9,5 procent som hade börjat på en annan utbildning höstterminen 2024 (se figur 8.1). Främst är det elever på introduktionsprogram som byter utbildning, vilket är väntat då ett av målen är att eleverna ska bli behöriga till och påbörja ett nationellt program. Det var 40 procent av eleverna på introduktionsprogram som hade bytt utbildning. Det var även något fler elever på yrkesprogram (6,4 procent) som bytte utbildning jämfört med elever på högskoleförberedande program (4,5 procent).

Figur 8.1 Andel elever som har bytt eller avbrutit sin utbildning

Nybörjare höstterminen 2023 jämfört med höstterminen 2024



Anm.: Nybörjare definieras som elever som inte varit inskrivna i gymnasieskolan tidigare. Elever med tillfälliga personnummer eller som omfattas av sekretess är exkluderade.
Källa: Skolverket. Tabell 6 A: Studieflöden mellan första och andra studieåret. Nybörjare ht 2023.

Det yrkesprogram som hade flest andel elever som bytte program var hotell- och turismprogrammet följt av vård- och omsorgsprogrammet. Bland de högskoleförberedande programmen var det vanligaste bytet från teknikprogrammet och det humanistiska programmet.

Det finns också vissa skillnader vad gäller elevernas bakgrund och hur pass vanligt det är att de byter program. Av statistiken från höstterminen 2024 framgår att gruppen elever med föräldrar som endast har förgymnasial utbildning är överrepresenterad bland de som bytte utbildning, 22 procent jämfört med 9,5 procent i genomsnitt. Det var också något fler män än kvinnor som bytte.[6]

Det är betydligt mer vanligt att byten sker mellan läsår 1 och 2 än senare under utbildningen. Mellan första och tredje året var det 11 procent som bytte utbildning, men samtidigt var det mellan första och andra året nära 10 procent som bytte program.[7]

Det var en något större andel elever (10 procent) hos offentlig huvudman som bytt program jämfört med enskild huvudman (8 procent).

8.2.2 Över tio procent av eleverna byter skolenhet mellan två läsår

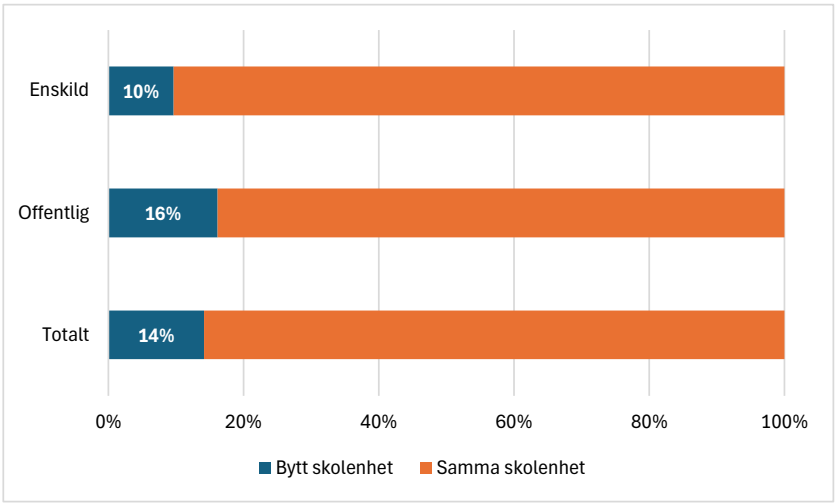
När det gäller byte av skola var det enligt Skolverkets statistik 14 procent av eleverna som höstterminen 2024 var registrerad på en annan skolenhet jämfört med höstterminen 2023 (den 15 oktober). Dessa siffror ska dock tolkas med försiktighet, då det enligt Skolverket inte nödvändigtvis betyder att en elev aktivt har bytt skola. Exempelvis kan omorganisering innebära byte av skolenhetskod. En gymnasieskola kan också bestå av flera skolenheter, till exempel kan olika program ha olika skolenhetskoder. Ett programbyte inom samma skola kan därför innebära byte av skolenhet.

Figur 8.2 visar att det är en större andel elever hos offentlig huvudman som byter skolenhet (16 procent) jämfört med enskild huvudman (10 procent). Siffrorna visar dock inte vilken typ av huvudman som eleverna byter *till* utan ett skolbyte kan ske såväl till en annan huvudmans skolenhet som till en annan skolenhet inom samma huvudman.

[6] Skolverket. Tabell 6 A: Studieflöden mellan första och andra studieåret. Nybörjare ht 2023.
[7] Skolverket. Tabell 6 B: Studieflöden mellan första och tredje studieåret. Nybörjare ht 2022.

Figur 8.2 Andel elever som bytt skolenhet

Nybörjare höstterminen 2023 jämfört med höstterminen 2024



Källa: Skolverkets statistik.

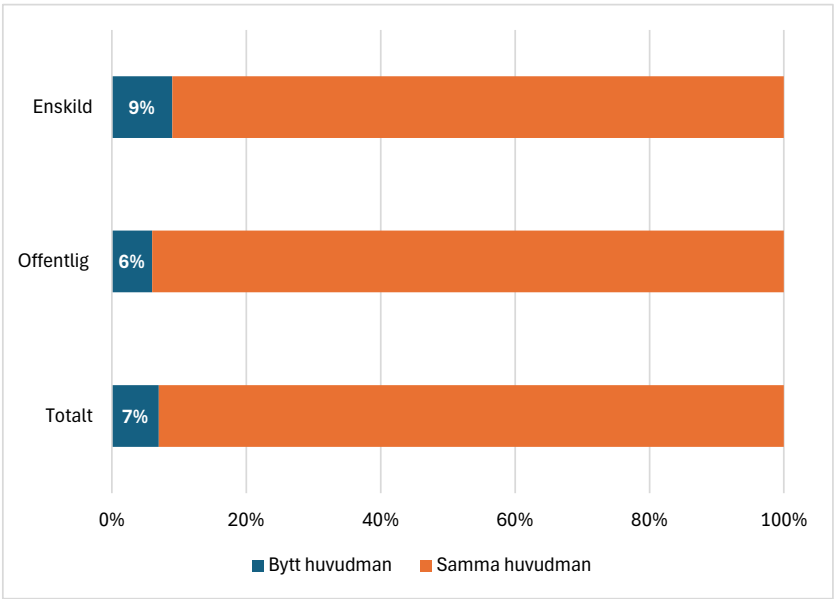
8.2.3 I genomsnitt en liten andel huvudmannabyten under ett läsår

Under tio procent av eleverna byter huvudman mellan två läsår

Det var 7 procent av eleverna som hade påbörjat en utbildning höstterminen 2023 som hade bytt till en utbildning hos annan huvudman höstterminen 2024. Av eleverna som hade påbörjat sin utbildning hos en offentlig huvudman var det 6 procent som hade bytt och när det gäller enskild huvudman var det 9 procent. Förhållandet var alltså det omvända jämfört med byte av skolenhet där det var en större andel hos offentlig huvudman som bytte. Det indikerar därmed att skolenhetsbytena i högre utsträckning sker till en skolenhet hos samma huvudman när det gäller elever hos offentlig huvudman, medan elever hos en enskild huvudman som byter skola även byter huvudman.

Figur 8.3 Andel elever som bytt huvudman

Nybörjare höstterminen 2023 jämfört med höstterminen 2024



Källa: Skolverkets statistik.

Det verkar finnas en tämligen stor spridning på kommunnivå i omfattningen av huvudmannabyten. Uppgifter finns dock endast att tillgå för 39 kommuner avseende perioden hösten 2023 till 2024.[8] Dessa uppgifter visar att bland de kommuner där byten sker från en offentlig huvudman finns det ett spann från 2 till 14 procent av eleverna som byter till utbildning hos annan enskild eller offentlig huvudman. Medianvärdet är 5 procent. För enskilda huvudmän i en lägeskommun spänner skalan från 3 till 23 procent som byter till utbildning hos annan enskild eller offentlig huvudman. Förvisso är 23 procent en betydande andel, men siffran avser byten från enskilda huvudmän som kollektiv inom lägeskommunen och inte från en enskild huvudman. Det ska också beaktas att det är en siffra för ett enskilt år som kan påverkas till exempel av om en fristående skola i kommunen har lagts ner.

[8] Statistiken om huvudmannabyten finns nedbruten på kommunnivå. Uppgifter om enskilda huvudmän omfattas av sekretess och redovisas bara som en totalsiffra i lägeskommunen. I de kommuner där antalet enskilda huvudmän är få har dock uppgifter uteslutits. Av de 234 kommuner där det fanns en kommunal gymnasieskola finns uppgifter om antal byten från offentlig och enskild huvudman därför endast tillgänglig för 39 kommuner.

I genomsnitt två procent som byter huvudman under ett läsår

Redovisningen ovan ger en bild av förekomsten av olika slags program- och skolbyten. Eftersom uppgifterna avser jämförelse mellan den 15 oktober 2023 och den 15 oktober 2024 går det inte att uttala sig om hur pass vanligt det är att elever byter *under* terminens gång och bytena kan därmed även ha skett i samband med läsårsbyte. Men eftersom CSN får in rapporter om elevers studievägar löpande är det möjligt att följa flöden under läsårets gång.

Av en sammanställning som CSN har tagit fram åt utredningen framgår att det mellan starten på höstterminen 2023 och slutet på vårterminen 2024 var 2 procent som hade bytt huvudman, med en variation bland kommunerna från 0 till 25 procent. Även här bör det noteras att ett enskilt år i en kommun kan påverkas av skolnedläggningar med flera förändringar av skolstrukturen. De kommuner som ligger över 10 procent (7 kommuner) har också väldigt få elever (mellan 4 och 57 elever) och har framför allt introduktionsprogram.

8.2.4 Anpassad gymnasieskola

Motsvarande uppgifter som presenteras ovan för gymnasieskolan finns även för anpassad gymnasieskola, men publiceras inte. Inom anpassad gymnasieskola var det 3 procent som bytte till en skola med annan huvudman mellan höstterminen 2023 och 2024. På grund av att elevantalet hos huvudmännen är så pass litet är de flesta uppgifter på kommunnivå inte redovisade i den statistik som utredningen har fått tillgång till från Skolverket. Utredningen redovisar därför inte byten nedbrutet på kommunnivå för anpassad gymnasieskola.

8.3 Byten kan ha viss påverkan på skolans budget

De ekonomiska konsekvenserna för en huvudman vid skolbyten kommer att variera beroende på vilket program som bytena sker ifrån. För att illustrera konsekvenserna av minskade intäkter har utredningen i tabell 8.1 jämfört hur många elevers skolpeng under ett läsår som behövs för att finansiera en lärartjänst. Eftersom programmen

har olika programpriser kan programpriset sättas i relation till kostnaderna för en lärare som uppskattningsvis är 742 000 kronor per år.[9]

Som framgår av tabellen skulle det till exempel kräva ett tapp på sju elever på de mindre kostsamma högskoleförberedande programmen ekonomiprogrammet, humanistiska programmet, samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet för att det skulle motsvara kostnaden för en lärare. Däremot skulle det räcka att två elever slutade på naturbruksprogrammet. Programmen har varierande krav på tillgång till utrustning och lärarkostnaden ger därför inte hela bilden. Jämförelsen visar ändå på hur betydelsen av att elever slutar kan variera mellan program. Det ska också tilläggas att de mer kostsamma yrkesprogrammen tenderar att ha färre elever än de högskoleförberedande. Inkomstbortfall kan därmed ha större betydelse för dessa. Det är även vid dessa program som bytena enligt tidigare redovisning är mer frekventa.

Tabell 8.1 Programpris i relation till personalkostnad

Program	Programpris inklusive måltider	Antal elever som motsvarar kostnaden för en lärare
Barn och fritid	118 400	6
Bygg och anläggning	158 300	5
El och energi	145 500	5
Ekonomi	99 700	7
Estetiska	168 500	4
Fordon och transport	172 900	4
Försäljning och service	115 700	6
Hantverk	145 800	5
Hotell och turism	123 600	6
Humanistiska	108 600	7
Industritekniska	180 400	4
Naturvetenskap	108 500	7
Naturbruk	313 700	2
Restaurang och livsmedel	167 100	4
Samhällsvetenskap	100 500	7
Teknik	118 300	6
VVS och fastighet	157 900	5
Vård och omsorg	128 500	6

Anm.: Bygg- och anläggningsprogrammet avser exklusive inriktningen anläggningsfordon. Estetiska programmet avser exklusive inriktningen musik. Fordon- och transportprogrammet avser exklusive inriktningen transport. Naturbruksprogrammet avser inriktningen trädgård.
Källa: För programpriset används riksprislistan 2025.

[9] Baserat på medellönen 43 550 kronor per månad och sociala avgifter om 42 procent.

För att pröva vilka ekonomiska konsekvenser skolbyten skulle kunna få har utredningen använt olika scenarier. I exemplet i tabell 8.2 är utgångspunkten en kommun som erbjuder alla program och som har ett elevantal nära medel i riket (cirka 1 400 elever). Utredningen använder i två av scenarierna en fördröjning av flytten av ersättningen med två månader efter en elev slutat.[10] I exemplet slutar en elev per program vid två olika tidpunkter under läsåret. Bortfallet motsvarar två procent av eleverna, vilket är genomsnittet som byter huvudman under ett läsår enligt CSN:s uppgifter.

Tabell 8.2 Fem scenarier av skolbyten i medelkommun

Faktiska elevantal per program och pris enligt riksprislistan

Scenario	Pris × antal elever per år (kr)	Skillnad	Skillnad i %
1. Inga skolbyten alternativt ersätts de som byter direkt	174 829 180		
2. En elev per program byter i oktober och ersätts inte	172 484 038	–2 345 142	–1,3 %
3. En elev per program byter i april och ersätts inte	173 763 203	–1 065 974	–0,6 %
4. En elev per program byter i oktober + två månaders fördröjning av ersättning	172 910 427	–1 918 753	–1,1 %
5. En elev per program byter i april + två månaders fördröjning av ersättning	174 189 596	–639 584	–0,4 %

Källa: Skolverkets statistik och riksprislistan 2025.

I scenarierna två till fem utgår utredningen från att byten bara sker *från* huvudmannen och att inga elever tillkommer. Av tabell 8.2 framgår att denna medelkommuns skolor i scenario två skulle få ett intäktsbortfall på drygt två miljoner kronor eller cirka en procent av intäkterna. Kostnaderna kan samtidigt på kort sikt inte anpassas till motsvarande volym då en eller ett par elever slutar, utan först när det handlar om flertalet elever i en klass. En fördröjning av flytten av ersättning med två månader skulle dock, enligt scenario fyra, endast

[10] Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog i sitt betänkande (SOU 2020:28) *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* att ersättningen vid skolbyten skulle regleras med två månaders fördröjning. Här är motsvarande åtgärd använd för att illustrera betydelsen av en förändrad reglering och hur den är konstruerad.

marginellt mildra intäktsbortfallet. Konsekvensen beror på när i tiden som bytet sker. Om en huvudman tappar en elev tidigt under läsåret utan att den ersätts med en ny elev kommer konsekvenserna att bli större än om bytet sker senare. Ersättningen skulle då behöva kvarstå längre än två månader för att en fördröjning skulle ha reell betydelse.

8.4 Program- och skolbyten verkar inte vara en väsentlig ekonomisk utmaning för huvudmännen

Genomgången i de tidigare avsnitten visar således på att flertalet byten sker från ett läsår till ett annat och främst mellan läsår 1 och läsår 2. Av redovisningen framgår dock inte hur många huvudmän som efter att en elev har bytt skola har haft möjlighet att ersätta eleven. Om en elev snart ersätts med en ny elev, och därmed med en ny intäkt, är bytena ur ett ekonomiskt perspektiv mindre betydelsefulla. Likaså är bytena mindre betydelsefulla om ersättningen redan har tagit i beaktan en viss omsättning, till exempel att antalet elever minskar under utbildningens gång på grund av avbrott med mera. Utredningen har därför genom intervjuer inhämtat uppgifter om nettoeffekten av bytena.

Den bild som utredningen har fått genom sina intervjuer är att program- och skolbyten ur ett ekonomiskt perspektiv generellt sett är av liten betydelse. Företrädare för offentliga och enskilda huvudmän som utredningen har träffat beskriver det som att byten förekommer såväl mellan program inom en och samma skola som mellan skolor och huvudmän. Främst sker bytena nära inpå terminsstart det första läsåret. Dessa byten fångas dock inte genom statistiken ovan eftersom inrapporteringen startar i mitten av september. Det finns samtidigt ingen tydlig bild av att en reglering som innebär en fördröjd flytt av ersättningen generellt sett skulle vara behövligt. Exempelvis uppger företrädare för en storstadshuvudman att den mellan september och juni tappat en procent av alla elever och att samtliga skolor hade fått färre elever. För att ta denna förutsättning för verksamheten i beaktan har en del kommunföreträdare beskrivit att programpengen är beräknad utifrån en viss omsättning och därmed inte är baserad på att 100 procent av platserna är utnyttjade hela tiden. Det finns med andra ord kommuner som verkar ta höjd för byten och avbrott i sina ersättningar.

Samtidigt som program- och skolbyten inte uppges vara ett generellt problem ur ett ekonomiskt perspektiv, uppger en del av de huvudmän som utredningen har träffat att det kan vara en utmaning för vissa skolenheter som under en längre period har haft ett lågt söktryck och många skolbyten. En nyetablering av en skola skulle också kunna påverka elevantalet vid andra skolor i närheten. I de fall där skolor under en längre tid har haft problem med minskat antal sökande och många skolbyten framhålls dock att huvudmannen i stället behöver se över programutbudet eller på sikt avveckla skolan.

8.5 Inte motiverat att förändra nuvarande reglering

Bedömning

Inga nya regler om ersättningen i samband med program- och skolbyten bör införas inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredningen bedömer sammantaget att det inte finns tillräckliga skäl att införa nya regler som innebär en fördröjd flytt av ersättningen, helt eller delvis, i samband med program- och skolbyten i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredningen kan konstatera att även om skolbyten förekommer inom gymnasieskolan är det generellt sett med en förhållandevis begränsad omfattning under läsåret. Enligt CSN:s uppgifter är andelen i riket som byter huvudman under ett läsår två procent. Av uppgifterna går det inte att se hur många av huvudmännen som tappar elever som också står kvar med tomma platser och därmed en för stor organisation. Inte heller går det att baserat på statistiken avgöra om det i ersättningen redan har tagits höjd för en viss elevomsättning. Utredningens intervjuer talar dock för att program- och skolbyten generellt sett inte är av avgörande betydelse för skolhuvudmännens ekonomi. Det uppges vara högre omsättning tidigt under utbildningstiden och därmed möjligt att ersätta en elev som slutat med en ny. Ersättningen uppges också i flera fall ha beräknats med viss hänsyn exempelvis till att elevantalen minskar under utbildningstiden.

Program- och skolbyten kan samtidigt ha olika betydelse beroende på typ av program och storlek på huvudmannen. Stora huvud-

män har vissa möjligheter att omfördela resurser mellan sina skolor, om någon av huvudmannens skolor under en period skulle ha ett högre utflöde av elever.[11] Förutsättningarna för det är däremot annorlunda för små huvudmän med en eller få skolor. Inte minst kan det ha betydelse om dessa bedriver förhållandevis kostsamma program med få elever på varje program. Utredningens intervjuer ger dock inte en entydig bild av att program- och skolbyten och dagens ersättningsreglering är ett problem för små huvudmän. I betänkandet (SOU 2020:28) *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* föreslogs som nämnts tidigare en fördröjd flytt av ersättningen inom grundskolan. Även i remissvaren på det betänkandet användes de små huvudmännens perspektiv såväl som argument för som emot en förändrad reglering.[12] Även om det kan vara mer kännbart att förlora en intäkt för en liten huvudman när en elev slutar, uppgavs det samtidigt vara angeläget att få in en intäkt när en ny elev börjar.

Skolbyten skulle också kunna ha betydelse sett i förhållande till principen om bidrag på lika villkor, vilket Riksrevisionen och Skolverket tidigare har belyst. En kommunal huvudman som tappar elever och som på grund av det skjuter till extra medel är samtidigt skyldig att ge motsvarande resurstillskott till enskilda huvudmän.[13] Utredningen behandlade i avsnitt 7.3 möjligheten att vid särskilda skäl frångå principen om bidrag på lika villkor, exempelvis i samband med successiv avveckling av ett program. Utredningen ser därför inte att den typen av situationer också skulle motivera en fördröjd flytt av ersättningen i samband med skolbyten.[14]

Flera av de företrädare för huvudmän som utredningen har träffat uppger att de inte ser nyttan med att förändra systemet för ersättningen. Dessutom kan en skola som tappar många elever på grund av kvalitetsbrister med en fördröjd ersättning få mindre incitament

[11] Från och med den 1 juli 2027 gäller värdeöverföringsförbud från den skolenhet som har genererat intäkten i tre situationer: nyetablering, ägandeförändring och tillsynsföreläggande. Det tre situationerna är sådana där utbildningsverksamheten bedöms kunna drabbas negativt om medel förs ut därifrån. Prop. 2025/26:292. *Skärpta villkor för friskolesektorn*. 2025/26:UbU30; rskr. 2025/26:438.

[12] Se Regeringskansliet (2022). Remissammanställning av yttranden över betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

[13] Skolverket (2011). *Gymnasieelevers byten av program och skolor* och Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*.

[14] Skolan kommer dock inte med stöd av de nya bestämmelserna att i alla situationer kompenseras för varje elev som slutar. För en mer utförligt beskrivning av tillämpningen av särskilda skäl hänvisas till det tidigare avsnittet.

att åtgärda dessa. Enligt utredningen skulle en förändrad reglering av ersättningen också kunna medföra negativa konsekvenser ur dels ett elevperspektiv, dels ett hemkommunsperspektiv.

En fördröjd flytt av ersättningen skulle kunna leda till att incitamenten för att ta emot nya elever minskar, vilket i praktiken skulle kunna begränsa elevers möjligheter att byta utbildning under läsåret. Elevens val av utbildning – även om det sker i samband med ett byte under pågående läsår – är något som framhållits i intervjuerna inte bör försvåras. Om en elev har bestämt sig för att byta utbildning, är det bättre ju tidigare bytet kan ske. Då riskerar eleven inte att behöva studera ett fjärde år på gymnasiet, vilket leder till en senare examen för eleven och ökade kostnader för hemkommunen. Minskade incitament att ta emot elever under terminen skulle i förlängningen även riskera att leda till fler studieavbrott.

Något som också lyfts fram under intervjuerna är att resurserna behövs direkt på den nya skolan då särskilda insatser kan vara aktuellt för att eleven ska komma i kapp. Exempelvis kan ordningen på vissa kurser skilja sig åt mellan skolor även inom samma program och eleven kan då behöva läsa in extra kurser på den nya skolan. Liknande synpunkter, men mer specifikt avseende särskilt stöd, framfördes också i de tidigare nämnda remissvaren. Elever med behov av särskilt stöd skulle enligt vissa remissvar riskera att påverkas om det innebär att den mottagande skolan inte får ersättning för det särskilda stödet. För att hantera den risken skulle då ersättningen behöva delas upp så att en viss del av ersättningen betalas ut direkt när eleven börjar och en annan del först senare.

En fördröjd flytt av ersättningen skulle även kunna påverka hemkommunerna och deras administrativa rutiner. Kommunerna har som beskrevs tidigare etablerade elevavläsningstider, vanligen månadsvis. Dessa skulle då för vissa behöva förändras. En fördröjning av ersättningen skulle sannolikt kräva att kommuner inrättar nya rutiner för ersättningshantering och genomför förändringar i sina eventuella it-system för elevavläsningar. Inte minst blir det aktuellt om systemen och rutinerna ska hantera att en viss del av ersättningen ska betalas ut direkt, en annan del inte. I en övergångsperiod skulle dessa anpassningar kunna betyda mer administration. Vissa kommunföreträdare har i utredningens intervjuer svarat att de skulle kunna hantera en fördröjning i sina nuvarande system, medan andra har bedömt att det skulle kräva ett mer omfattande förändringsarbete.

Det skulle också bli viktigt att skapa tydliga definitioner av vilka elever som ska omfattas av en fördröjd flytt av ersättningen. Exempelvis, ska en elev som är nyinflyttad till kommunen under läsåret inte ersättas den första tiden? Eller ska även en elev inom introduktionsprogram som går över till ett nationellt program under läsåret tas emot utan ersättning den första tiden? Det finns också väsentliga vägval att göra kring hur avbrott under läsåret ska hanteras. Det kan förefalla än mer tveksamt att låta ersättningen kvarstå även efter en elev har slutat utbildningen under läsåret jämfört med om eleven byter program. Samtidigt kompliceras hanteringen av om det skulle vara skild reglering för olika elevgrupper. Motsvarande gäller om man skulle välja att till exempel ha olika reglering beroende på typ av program eller storlek på huvudman. Vidare, under läsårets början kan det förekomma att en elev byter flera gånger. Det skulle då kunna betyda att ersättningen flyttas med fördröjning i flera steg, vilket inte bidrar till transparens vad gäller ersättningen.

Sammantaget ser utredningen att ett införande av någon form av fördröjd flytt av ersättningen inte skulle leda till önskvärda förbättringar. Det riskerar i stället att skapa oklarheter om vad som gäller och därmed medföra svårigheter att införa. Utredningens sammantagna bedömning är därför att nyttan av en förändring inte överstiger kostnaden för den i form av påverkan på kommuner och elever. Bedömningen överensstämmer med den bedömning som utredningen gjorde gällande grundskolan och anpassade grundskolan i sitt delbetänkande.

9 Fristående resursskolor och förslag om att införa villkorade belopp

I detta kapitel behandlar utredningen uppdraget om att utreda ett system för en förutsägbar och långsiktig finansiering av fristående resursskolor inom gymnasieskolan. I kapitlet lämnas också förslag om att införa villkorade belopp.

9.1 Resursskolor har ett begränsat mottagande

En resursskola är en skola som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Det innebär att alla elever vid en resursskola ska ha ett så kallat åtgärdsprogram där det framgår vilka åtgärder skolenhetens rektor har beslutat att eleven ska få.[1]

Skollagen reglerar att en enskild huvudman får bedriva resursskola inom *gymnasieskolan*.[2] Det finns ingen begränsning av vilka program som en resursskola kan ge, utan såväl nationella program som introduktionsprogram kan erbjudas. För kommunala huvudmän inom gymnasieskolan finns det inte motsvarande reglering i skollagen som det finns för en enskild huvudman, men det är genom rättspraxis och förarbeten klargjort att en kommun får bedriva resursskola.[3]

Som har beskrivits i tidigare kapitel är det endast ett mindre antal enskilda huvudmän som är verksamma inom *anpassade gymnasieskolan*. För anpassad gymnasieskola finns inte motsvarande reglering i skollagen om att en enskild huvudman får begränsa skolenheten endast

[1] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/resursskolor#H2Atgardsprogramforeleveriresursskola. Hämtad 2026-02-02.
[2] 15 kap. 33 § skollagen.
[3] HFD 2017 ref. 50 och prop. 2021/22:156. *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*, s. 125.

till elever i behov av särskilt stöd. När det gäller kommunala resursskolor inom anpassad gymnasieskola finns, liksom för gymnasieskolan, inget hinder för att en sådan skola inrättas även om det inte uttryckligen är reglerat.

Utöver ovanstående reglering som gäller resursskolor finns ingen annan reglering som gäller specifikt för resursskolor, utan det är samma krav som på övriga skolenheter inom respektive skolform. Det innebär bland annat att, precis som för annan gymnasieskola, är det huvudmannen som prövar mottagandet till skolan och bedömer om eleven ingår i målgruppen med elever i behov av särskilt stöd. Det innebär också att meritvärdet avgör urvalet om det finns fler sökande, som ingår i målgruppen, än antalet platser.

9.2 Få resursskolor i gymnasieskolan

Det finns i dag ingen nationellt publicerad statistik över antalet resursskolor inom gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan. Det finns inte heller uppgifter sammanställda om antalet elever som går på resursskola och vilka program som eleverna går. För grundskolan publicerar Skolverket i skolenhetsregistret uppgifter från huvudmännen om vilka enheter som är resursskolor, men motsvarande publicering sker inte för gymnasieskolan. Däremot ingår det i Skolverkets föreskrift om insamlingen till skolenhetsregistret att uppgifter om att enheten är resursskola ska lämnas in även för gymnasieskolan.[4] Skolverket har dock hittills inte samlat in uppgifter om resursskolor i gymnasieskolan. Enligt företrädare för Skolverket ser myndigheten för närvarande över detta för att förbättra kvaliteten på uppgifterna i registret och då möjliggöra för huvudmännen att rapportera in resursskolor även inom gymnasieskolan.

Utöver resursskolor finns det inom gymnasieskolan även andra alternativ som vänder sig till elever med stödbehov, såsom specialpedagogisk verksamhet (SPV) för vissa program. Dessa alternativ kan ingå i en skolenhet och utgör därmed inte alltid en avgränsad skolenhet för eleverna som går på dessa program. Även en resursskolenhet kan dock finnas i samma skolbyggnad som en annan skolenhet. Resursskolor och skolenheter som har program med SPV kan

[4] 3 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:22) om insamling av uppgifter till skolenhetsregistret.

ha både nationella program och introduktionsprogram. Introduktionsprogram kan dessutom, även om de inte benämns som att det har SPV eller bedrivs vid en resursskola, innebära en anpassad lärmiljö med mindre grupper och högre lärartäthet för de obehöriga eleverna vid dessa utbildningar.

Inom grundskolan ligger huvuddelen av de registrerade resursskolorna inom Stockholms län. Här finns det enligt skolenhetsregistret 34 resursskolenheter hösten 2025. Vid samma tid finns det enligt uppgifter från kommunförbundet Storsthlm nio gymnasieskolor i Stockholms län som har utbildningar med SPV och som totalt har antagit 227 elever till 243 platser. Totalt antogs i området 28 926 elever till 32 237 platser.[5] Det innebär att det var mindre än en procent av dessa elever som antogs vid ett program med SPV. Det talar för en tämligen begränsad förekomst av resursskolor och annan snarlik verksamhet inom gymnasieskolan. Utredningens intervjuer med kommunala och enskilda huvudmän ger inte heller indikationer på att omfattningen av resursskolor skulle vara större inom gymnasieskolan än inom grundskolan.

9.3 Resursskolor kan ha merkostnader

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett system för finansiering av fristående resursskolor som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar. Bakgrunden till uppdraget är enligt direktiven att nuvarande finansieringssystem inte är utformat efter resursskolornas förutsättningar. I dag gäller samma former för bidraget till enskild huvudman för resursskolor som för övriga skolor, det vill säga grundbelopp och eventuellt tilläggsbelopp för nationella program. För introduktionsprogrammen yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion gäller däremot ersättning genom överenskommelse.

[5] Storsthlm. https://gymnasieantagningen.storsthlm.se/antagningsgranser-elevnojdhet/ladda-ned-antagningsstatistik/. Hämtad 2026-02-03.

9.3.1 Grundbelopp kan ges med ett högre belopp

Grundbeloppet ska som huvudregel finansiera även elevernas eventuella behov av särskilt stöd. Grundbeloppets konstruktion bygger dock på andra förutsättningar än de som råder vid en resursskola där alla elever har behov av särskilt stöd.[6] I delbetänkandet gällande grundskolan framhöll utredningen främst tre faktorer som kan motivera resursskolornas behov av extra finansiering:

- Samtliga elever vid enheten har behov av särskilt stöd.
- Det är små enheter, där undervisningen bedrivs i små grupper.
- Enheterna har hög personaltäthet och större tillgång till bland annat specialpedagogisk kompetens.[7]

Dessa faktorer kan enligt utredningen vara aktuella även inom gymnasieskolan. I dag förekommer det att resursskolor får en utökad ersättning, ibland benämnd strukturbidrag, från respektive hemkommun för att kompensera för resursskolornas särskilda förutsättningar. Baserat på utredningens intervjuer verkar det variera om kommunerna har strukturbidrag och hur stora dessa är. Sett till de tre storstäderna – Stockholm, Göteborg och Malmö – förekommer strukturbidrag i Stockholm och Göteborg men inte i Malmö.

Stockholms kommun har ett strukturbidrag för nationella program med SPV. För 2025 utgick ersättningen med 165 283 kronor per elev och år (inklusive moms). Det betyder att för till exempel samhällsvetenskapsprogrammet med SPV är ersättningen till enskild huvudman 257 269 kronor per elev och år (inklusive moms).[8] Ersättningen utgår oavsett om programmet med SPV bedrivs inom en resursskola eller en annan gymnasieskola. Huvudmannen som tar emot bidraget ska till kommunen bland annat intyga att det finns minst en legitimerad lärare per grupp med tillgång till specialkompetens, till exempel specialpedagog. Dessa så kallade kvalitetskriterier har tagits fram i samverkan med andra kommuner i länet.[9]

---

[6] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 516.
[7] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 96.
[8] Stockholms kommun (2024). *Verksamhetsplan 2025 för utbildningsnämnden Bilaga 5 Ersättningar till skolor 2025*.
[9] Stockholms kommun (2022). *Strukturbidrag till gymnasieskolans specialpedagogiska verksamhet från och med höstterminen 2022*.

Inom Göteborgsregionen ingår det i den interkommunala ersättningen en utökad ersättning för tre olika program med gruppbaserad undervisning för autismspektrumtillstånd (AST): estetiska programmet bild och form, naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet.[10] Motsvarande ersättning utgår för enskild huvudman. För 2025 ersätts samhällsvetenskapsprogrammet med AST med 286 678 kronor per elev och läsår (inklusive moms), att jämföra med en ersättning om 86 060 kronor (inklusive moms) annars för samhällsvetenskapsprogrammet.[11] Även här avser således ersättningen inte specifikt resursskolor utan en viss typ av verksamhet.

9.3.2 Tilläggsbelopp vid extraordinära behov

Den 1 juli 2024 trädde förändringar gällande tilläggsbelopp i kraft i gymnasieförordningen. Bakgrunden var ett regeringsuppdrag till Skolverket som syftade till att systemet med tilläggsbelopp skulle bli mer likvärdigt, rättvist och rättssäkert över hela landet så att elever får det stöd som de behöver.[12] Uppdraget resulterade i tillägg i gymnasieförordningen om att vid ”bedömningen av om stödåtgärder utgör extraordinära stödåtgärder ska åtgärdernas omfattning och varaktighet särskilt beaktas”.[13] Ytterligare ett tillägg i gymnasieförordningen var att begreppet en helt anpassad lärmiljö tillfördes och definierades som ”en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens”.[14] Skolverket bedömer i underlaget inför förordningsändringarna att stödåtgärden en helt anpassad lärmiljö kan vara tillämplig för elever i resursskolor. Men enligt myndigheten ska det alltid göras en individuell bedömning för varje elev och det kan därför finnas elever på samma skola för vilka det inte ska utgå tilläggsbelopp.[15]

Högsta förvaltningsdomstolen har inte prövat de nya bestämmelserna och det finns ännu få avgöranden från kammarrätterna. I ett avgörande har en kammarrätt uttalat att det vid bedömningen

[10] Göteborgsregionens kommunalförbund (2024). *Bilaga 1 GR:s modell för interkommunal ersättning inom gymnasieskola och anpassad gymnasieskola*.
[11] Göteborgs kommun (2024). *Budget 2025 Utbildningsnämnden Bilaga 2 Resursfördelning gymnasie- och anpassad gymnasieskola 2025*.
[12] Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om föreskrifter om tilläggsbelopp.*
[13] 13 kap. 7 a § första stycket gymnasieförordningen.
[14] 13 kap. 7 a § tredje stycket gymnasieförordningen.
[15] Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om föreskrifter om tilläggsbelopp*, s. 19.

kan beaktas att en elev går i en resursskola och därigenom får särskilt stöd genom hur resursskolan generellt anpassat undervisningen för elever som behöver särskilt stöd. I samma avgörande ansågs det däremot saknas rättsligt stöd för att bedömningen av rätten till tilläggsbelopp generellt ska göras från andra utgångpunkter för just resursskolor.[16] Prövningen gällde grundskolan, men borde vara relevant även för gymnasieskolan eftersom förordningsbestämmelserna inte skiljer sig åt här. Avgörandet tyder på att det faktum att en elev går i resursskola får beaktas som en av flera faktorer, men att alla elever i resursskola inte generellt har rätt till tilläggsbelopp.

9.3.3 Överenskommelse om bidrag

Ersättningen för elever som går på introduktionsprogram, oavsett om det är vid en resursskola eller annan skolenhet, omfattas inte av bestämmelserna om grundbelopp och tilläggsbelopp. Huvudmannen för en fristående gymnasieskola är skyldig att ta emot en elev till yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion endast om huvudmannen och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen ska betala till huvudmannen för utbildningen. En överenskommelse ger en möjlighet att ha en ersättning som tar hänsyn till aktuella elevers behov och genom överenskommelsen finns det en möjlighet att reglera villkor.

9.4 Finansiering med hänsyn till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar

Utredningen har i sitt delbetänkande utrett resursskolans förutsättningar på grundskolenivå och där lämnat förslag om att utreda och definiera resursskolans målgrupp och uppdrag samt att införa så kallade villkorade belopp inom grundskolan och anpassade grundskolan.[17] Utgångspunkten för förslagen i slutbetänkandet är att lämna motsvarande förslag som för grundskolan, om det inte finns tydliga skäl mot det.

[16] Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 februari 2025 i mål nr 6153-24.
[17] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 23.

9.4.1 Tillsätt en utredning för närmare definition av resursskolans målgrupp och uppdrag

Förslag

Om en utredning tillsätts med uppdrag att närmare definiera målgrupp och uppdrag för resursskola inom grundskolan, i enlighet med förslaget i (SOU 2025:72) *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, ska en sådan utredning även få i uppdrag att utreda motsvarande inom gymnasieskolan.

Utredningen anser inte att det är lämpligt att föreslå ett system som innebär att staten beslutar om ersättningen till resursskolor så länge som huvudmannen beslutar om mottagandet. Det finns då en risk för ökade incitament att ta emot elever med mindre behov och en etablering av fler skolor än motiverat, om en sådan förändring skulle innebära en högre ersättning. Det finns i dag ingen specifik reglering av vad en resursskolenhet är och ska tillhandahålla. Med dagens bestämmelser kan det vara en tämligen vid målgrupp vid resursskolorna,[18] samtidigt som elevplatserna kan innebära en betydligt högre kostnad än annan verksamhet. Mot bakgrund av detta anser utredningen att en eventuell statlig reglering av ersättningen specifikt till resursskolor behöver föregås av en utredning som definierar resursskolornas målgrupp och uppdrag.

En sådan utredning bör belysa flera olika aspekter. En av dessa aspekter är att eventuella skillnader jämfört med annan snarlik verksamhet för elever i behov av särskilt stöd bör analyseras. Det gäller bland annat program med SPV som inte bedrivs inom en resursskolenhet.

En sådan utredning bör också ta ställning till vem som bör besluta om mottagande samt hur urval ska ske när det finns fler sökande än platser. I dag beslutar huvudmannen om mottagande, men utredningen anser att det inom en sådan utredning bör övervägas om hemkommunen i stället bör besluta om plats vid en resursskola. En annan aspekt gäller hur urvalet bör ske vid fler sökanden än platser. Något som skiljer resursskolor inom grundskolan från resursskolor inom

[18] Det finns inte insamlade uppgifter om antalet elever i gymnasieskolan med behov av särskilt stöd, som är målgruppen för resursskolor, men i grundskolan var det 73 200 elever, eller 6,7 procent av samtliga elever, som hade ett åtgärdsprogram läsåret 2024/25. Skolverket (2025). *Särskilt stöd i grundskolan Läsåret 2024/25*.

gymnasieskolan är bestämmelserna om urval vid fler sökande än platser. Inom grundskolan ska plats tilldelas eleven med störst behov när antalet sökande är fler än tillgången på platser.[19] Inom gymnasieskolan gäller däremot urval efter meritvärde. Utredningen bör därför överväga om meritvärde verkligen är det bästa sättet att hantera urvalet vid resursskolor inom gymnasieskolan. Risken med meritvärde som urvalsgrund är att gymnasieelever med störst behov av resursskola och låga meritvärden inte får plats när elever med högre meritvärde, och inte nödvändigtvis lika stora behov av resursskola, prioriteras.

Det bör vara samma utredning som bedömer målgrupp och uppdrag för gymnasieskolan som för grundskolan. För det fall en sådan utredning redan har börjat sitt arbete när beslut med anledning av detta slutbetänkande fattas, bör den få ett kompletterande uppdrag. Om regeringen inte går vidare med en utredning om att närmare definiera resursskolans målgrupp och uppdrag på grundskolenivå, finns det däremot inte tillräckliga skäl att göra det enbart för gymnasieskolan. Förekomsten av resursskolor inom gymnasieskolan verkar vara begränsad och andra snarlika verksamheter förekommer; en utredning enbart för gymnasieskolan är därför inte motiverad.

9.4.2 Inför villkorade belopp i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Utredningen anser inte att det är rimligt att staten styr ersättningen till resursskolor specifikt, eftersom utredningen inte föreslår någon bindande norm och nuvarande ersättningsreglering därmed i huvudsak kvarstår. Ett annat skäl till det är att det i dag kan variera vad en resursskola erbjuder, eftersom det inte finns någon mer precis reglering av vad en resursskola ska tillhandahålla. Det finns samtidigt liknande verksamhet som inte bedrivs under begreppet resursskola. Utredningen anser därför att det bör vara hemkommunen som utifrån de lokala förutsättningarna ska avgöra om ett högre belopp ska lämnas och för vad. Kommunen kan då till exempel ta ställning till om ett sådant utökat belopp ska omfatta både resursskolor och annan snarlik verksamhet.

[19] 10 kap. 31 a § skollagen.

Villkorade belopp inom gymnasieskola och anpassad gymnasieskola

Förslag

Det ska regleras i skollagen att bidraget för nationella program, utöver grundbelopp och tilläggsbelopp, också får bestå av ett villkorat belopp. Ett villkorat belopp får lämnas för ett visst ändamål i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan. Beloppet får förenas med de villkor som kommunen bestämmer.

Bidraget till enskilda huvudmän både inom gymnasieskola och anpassad gymnasieskola

I dag finns det, inom ramen för bestämmelserna om bidrag på samma grunder, inget som hindrar att en kommun ger en högre ersättning till gymnasieskolor som har merkostnader. Exempelvis kan det avse skolor som har en viss begränsning av vilka elever som tas emot. Det kan då, som nämnts tidigare, ske genom att kommunen tilldelar ett högre grundbelopp. Däremot saknas författningsstöd för att också ställa villkor för detta belopp och för att återkräva medlen om villkoren inte uppfylls. Resurserna kan därigenom användas till annat än det som motiverade den extra tilldelningen och tilldelningen riskerar därmed att inte bli likvärdig ur ett elevperspektiv. Enligt utredningen kan det också vara negativt ur ett effektivitetsperspektiv om medel inte används till det avsedda. Utredningen föreslår därför att villkorade belopp ska införas, som möjliggör att kommunen kan ställa upp villkor för beloppet och därmed ha en grund för återkrav.

Utredningen ser tydliga fördelar med att ha samma möjligheter till finansiering av resursskolor på gymnasienivå som på grundskolenivå. Om villkorade belopp införs som en möjlighet i grundskolan kommer hemkommuner och huvudmän att anpassa sig till det. Det förenklar då om samma principer också gäller för gymnasieskolan, bland annat eftersom det finns huvudmän som bedriver resursskola inom både grundskola och gymnasieskola.

Om villkorade belopp införs i gymnasieskolan finns det inte anledning att låta anpassad gymnasieskola stå utanför den möjligheten. De ändamål som ett villkorat belopp är avsett för, utöver resursskolor, kan vara lika angelägna i skolformen anpassad gymnasieskola. När

utredningen i detta avsnitt beskriver villkorade belopp avses därför även anpassad gymnasieskola, om inte annat särskilt anges.

Utredningens förslag avser bidraget till enskilda huvudmän. Utredningen ser däremot inte behov av att ha någon särskild reglering om villkorade belopp i den interkommunala ersättningen. Grundbelopp och tilläggsbelopp är inte reglerat inom den interkommunala ersättningen. Inom ramen för nuvarande bestämmelser finns däremot möjligheter för kommuner att komma överens om ersättningen.[20]

Villkorat belopp – en ny del av bidraget

Det villkorade beloppet ska enligt utredningen vara en egen del av bidraget till enskild huvudman, utöver grundbelopp och eventuellt tilläggsbelopp. Villkorade belopp är avsett att täcka merkostnader som en verksamhet har. Det innebär därför inget ansökningsförfarande som är kopplat till en viss elev, såsom ansökningar om tilläggsbelopp. Den väsentliga skillnaden mellan villkorade belopp och tilläggsbelopp är hur prövningen görs. För villkorade belopp prövas inte en enskild elevs behov, utan det är i stället verksamheten som är utgångspunkten. Tilläggsbelopp utgår däremot alltid från de behov som en enskild elev har.

Genom att bidraget består av tre delar kommer det vara möjligt för en huvudman att, utöver grundbelopp och villkorat belopp, ansöka om och få tilläggsbelopp för en viss elev. Tilläggsbelopp kan bland annat lämnas för en elev som har behov av och får en helt anpassad lärmiljö. Även om det är möjligt att besluta om tilläggsbelopp för denna extraordinära stödåtgärd, visar utredningens kontakter att resursskolorna inte verkar ha en elevgrupp där detta uteslutande är aktuellt. Utredningen ser inte att det finns ett betydande överlapp mellan villkorade belopp och tilläggsbelopp. Nuvarande förutsättningar för att bedriva resursskola, och skillnaderna i utgångspunkten för de två typerna av bidrag, innebär att det kan finnas behov av båda bidragstyperna parallellt.

Alla huvudmän med elever från en viss kommun bör kunna ta del av information om och förutsättningar för de villkorade belopp som hemkommunen har valt att använda sig av. Den huvudman som uppfyller de aktuella villkoren bör därefter kunna anmäla att den vill

[20] 16 kap. 51 § skollagen.

ta del av det villkorade beloppet samt intyga att den uppfyller villkoren för att kommunen sedan ska ha möjlighet att kontrollera efterlevnaden.

Utredningen föreslår ingen förändring av bestämmelserna som gäller för grundbelopp. Det innebär exempelvis att även med möjlighet att använda sig av villkorade belopp, kvarstår möjligheten att ge högre grundbelopp (det som en del kommuner i dag kallar strukturbidrag) om kommunen anser att det är ett bättre sätt att fördela resurserna på. Kommunen har inom grundbeloppet dock inte samma möjligheter att ställa villkor och återkräva beloppet om villkoren inte uppfylls.

Att villkorade belopp blir en ny del av bidraget innebär inga förändringar av vad som får överklagas. Kommunens beslut om bidrag till gymnasieskola och anpassad gymnasieskola får överklagas.[21] Det ska gälla bidragets alla delar – grundbelopp, villkorat belopp och tilläggsbelopp.

För ett visst ändamål

Det villkorade beloppet ska vara för ett visst ändamål och kan användas för ändamål som innebär merkostnader som inte är möjliga att finansiera inom ramen för en differentiering mellan olika program och inriktningar. Exempelvis kan det användas för merkostnader för skolor i gles bebyggelse och för resursskolor. Med villkorade belopp får kommunen möjlighet att till exempel ställa upp krav som definierar vilka förutsättningar som ska råda för så kallad glesbygdsersättning. Exempelvis kan det ske i form av antal elever, närhet till annan skola och typ av område. Merkostnaderna för denna typ av ändamål kan bestå av kostnadsslag som i dag ingår i grundbeloppet. Förslaget om villkorade belopp innebär att själva merkostnaden jämfört med övrig verksamhet framöver ska kunna hanteras inom ett villkorat belopp.

Därutöver ska ändamålet, enligt utredningen, kunna avse mindre tillfälliga särskilda satsningar som innebär merkostnader som inte är att betrakta som sådant som ska ingå i grundbeloppet och som tydligt avser krav enligt skollagen. Det kan finnas ett behov från kommunens sida att tillfälligt kunna göra en särskild satsning och

[21] 28 kap. 5 § skollagen.

nå sina medborgare via skolan. Ändamålet kan till exempel avse ett metodutvecklande projekt eller annan åtgärd för att vidareutveckla ett område, exempelvis ett utsatt område. Ett exempel på en satsning som förekommer i dag är finansiering av körkortsutbildning för elever på vissa yrkesprogram.

Ändamålet ska vara objektivt definierat. Redan i dag finns bestämmelser mot särbehandling i kommunal verksamhet. Ändamålet får därmed inte beskrivas så att det exempelvis på ett osakligt sätt gynnar en viss enskild huvudman och missgynnar en annan.[22] Genom villkorade belopp möjliggörs att kommunerna till exempel kan ta hänsyn till att resursskolorna är olika i olika delar av landet. Om kommunen väljer att använda sig av villkorade belopp, ska det utformas på ett sätt som ger alla huvudmän som bedriver resursskola lika förutsättningar att få beloppet.

Ett villkorat belopp är inte avsett att användas för att i detalj reglera lagstadgade skyldigheter som skolan redan har. Utredningen anser till exempel inte att det ska användas för att reglera en viss personaltäthet i alla skolor som kommunen har elever i. Däremot kan personaltätheten vara ett av flera villkor för ersättningen till resursskolor. I förhållande till kommunens totala resurser för berörd skolform bör villkorade belopp enligt utredningen vara en mindre del som är motiverad av merkostnader för vissa ändamål. Utredningen utesluter dock inte att villkorade belopp för dessa ändamål – till exempel resursskolor och skolor i glesbygd – kan vara en betydande del av ersättningen per elev.

Ett villkorat belopp är inte heller avsett att användas som socioekonomisk omfördelning eller liknande. När det gäller socioekonomisk omfördelning lämpar det sig bäst att ta hänsyn till i fastställandet av grundbeloppet, eftersom ett socioekonomiskt tillägg avser att täcka kostnader för mer resurskrävande elever utan nya villkor. Ett villkorat belopp ska däremot ta sikte på vad skolan ska tillhandahålla och inte vilka socioekonomiska bakgrunder eleverna har.

[22] 2 kap. 3 § kommunallagen och HFD 2020 ref. 69.

Villkorade belopp på samma grunder

Förslag

Det ska regleras i skollagen att det villkorade beloppet till enskild huvudman ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.

Utredningen anser att villkorade belopp till enskild huvudman, på liknande sätt som grundbeloppet, ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till motsvarande program eller inriktning som hemkommunen erbjuder. Detta föreslås regleras i skollagen.

Samtliga kommuner ska numera genom primära samverkansavtal samverka om utbudet av gymnasieutbildning och kan därutöver också erbjuda sina invånare utbildning som andra kommuner och regioner erbjuder enligt sekundära samverkansavtal. Flera kommuner bedriver inte egen gymnasieskola utan deras erbjudande om gymnasieskola utgår från samverkansavtalen. I dessa kommuner bestäms grundbeloppet till enskild huvudman därmed av det grundbelopp som gäller i samverkansområdet för det programmet eller den inriktningen. Tilläggsbeloppet beslutar däremot varje kommun om och för det beloppet finns ingen uttrycklig reglering om att det ska ges på samma grunder.

Vad innebär det då att ett villkorat belopp till enskild huvudman för ett visst program ska ges på samma grunder när en kommun inte själv bedriver gymnasieutbildning, men erbjuder motsvarande program genom ett samverkansavtal med en eller flera andra kommunala huvudmän? Principen om bidrag på lika villkor innebär även för villkorat belopp att hemkommunen ska ersätta enskild huvudman med eventuellt villkorat belopp i enlighet med hur hemkommunen ersätter den kommunala huvudmannen som erbjuder programmet. Det innebär att hemkommunen, i likhet med vad som sker i dag för grundbeloppet, i sitt bidrag till enskild huvudman kan behöva utgå från hur annan kommun ersätts för verksamheten. Som framgår nedan föreslår utredningen att det bör ställas krav på att kommuner ska samråda om utformandet av villkorade belopp, vilket ger en viss möjlighet till att påverka andra kommuners villkorade belopp.

För vissa utbildningar gäller inte regleringen om ersättning till enskild huvudman enligt samma grunder utan grundbeloppet ska för dessa program och inriktningar fastställas enligt Skolverkets beslut. Det gäller när kommunen inte själv, eller i samverkan, erbjuder programmet eller inriktningen utan grundbeloppet till enskild huvudman ska fastställas enligt den av Skolverket beslutade riksprislistan. I den situationen erbjuder kommunen således inte programmet eller inriktningen och enskild huvudman har därmed inte rätt till eventuellt villkorat belopp som hemkommunen fördelar till sina andra program och inriktningar.

Regleringen om grundbelopp enligt samma grunder gäller inte heller i de fall då Skolverket har godkänt utbildningen som en särskild variant, avvikelse i form av så kallad riksrekryterande utbildning eller idrottsutbildning vid riksidrottsgymnasium.[23] Dessa utbildningar har en särställning genom att få sitt bidrag fastställt av Skolverket och i den prövningen förväntas hänsyn tas till de kostnader som utbildningen har. Enskild huvudman bör därför enligt utredningen inte ha rätt till villkorade belopp på samma grunder för dessa utbildningar. Förslaget innebär därmed ingen skillnad för dessa huvudmän jämfört med i dag, eftersom de inte heller i nuläget har rätt till de högre grundbelopp som en del kommuner ger.

Krav på samråd inför beslut om att införa villkorade belopp

Förslag

Det ska regleras i skollagen att kommunen, innan den fattar beslut om införande av villkorade belopp, ska samråda om villkoren med övriga kommuner i det primära samverkansområdet.

Villkorade belopp och elever från flera kommuner

Fristående gymnasieskolor tar ofta emot elever från flera olika kommuner. Utredningen har inhämtat uppgifter från tiotalet enskilda huvudmän, med olika storlek och programsammansättning, om var deras elever kommer från. Vid deras sammanlagt 209 skolenheter

[23] 2 kap. 6 § första stycket gymnasieförordningen.

kommer i genomsnitt 56 procent av eleverna från lägeskommunen. Variationen är samtidigt tämligen stor mellan skolenheterna – från 0 till 92 procent av eleverna kommer från lägeskommunen. Det varierar därutöver hur många andra kommuner som eleverna kommer från, från en till trettiotalet kommuner. Främst skolenheter i storstadsområden har elever från flera kommuner, medan skolenheter på mindre orter i större utsträckning tenderar att ha elever i huvudsak från lägeskommunen.

För en skolenhet som tar emot elever från flera kommuner som har villkorade belopp med olika krav, skulle det kunna uppstå svårigheter att ta emot bidraget om villkoren är motstridiga eller enbart går att uppfylla för en del av elevgruppen. Exempelvis skulle det kunna uppstå om en kommun ett visst år satsar på utökade personalvårdsförmåner och en enskild huvudman har fem elever från den kommunen. Det innebär då att huvudmannen ska fördela satsningen från ersättningen för dessa fem elever på all personal. Ett annat exempel, som har varit aktuellt förut, är om en kommun satsar på att alla elever ska ha varsin skoldator och en enskild huvudman har fem elever från den kommunen. Huvudmannen kan då endera ge just dessa fem elever en dator eller ge alla elever en dator men med delvis annan finansiering.

Eftersom det verkar vara tämligen vanligt med en viss spridning i elevgruppens hemkommuner, har utredningen övervägt hur villkorade belopp kan regleras så att kommunerna inte ska använda villkorade belopp på ett för vissa huvudmän uteslutande sätt. Utredningen har övervägt flera alternativa sätt att begränsa risken för detta.

Ett av dessa alternativa sätt är om villkorade belopp endast skulle få avse resursskolor. Av remissvaren på delbetänkandet, där förslag om villkorade belopp lämnades, framgår att det finns en tämligen bred acceptans för att införa villkorade belopp för just resursskolor. Enligt utredningen borde behovet av villkorade belopp inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan främst gälla verksamheter med fokus på elever i behov av särskilt stöd samt i någon mån ersättningen för små skolenheter belägna i glesbygd och vissa satsningar. Därutöver borde behovet vara tämligen begränsat, eftersom ersättning i gymnasieskolan redan är fastställd efter program och inriktning. Utredningen har därför övervägt om villkorade belopp endast skulle avse ändamålet resursskola inom gymnasieskolan. En snävare avgränsning av villkorade belopp till endast resursskolor skulle dock omöjliggöra villkorade belopp för till exempel program med SPV

som inte bedrivs vid resursskolor. Utredningen anser inte att det är rimligt. Här finns i dag en praxis av att lämna samma ersättning oavsett om skolenheten är en resursskola eller en annan skolenhet under förutsättning att den ger motsvarande stöd. Enligt utredningen bör denna möjlighet därför kvarstå när villkorade belopp införs.

Utredningen har också övervägt om villkorade belopp borde begränsas volymmässigt i förhållande till grundbeloppet. Som framgått av de tidigare redovisade exemplen på strukturbidrag till program med SPV skulle dock ett villkorat belopp till resursskola kunna vara större än grundbeloppet. Utredningen anser därför att det inte skulle vara lämpligt att sätta upp den typen av begränsningar.

Ett annat sätt som utredningen har övervägt är om villkorade belopp *inte* skulle omfatta ändamålet satsningar. Några remissvar på utredningens delbetänkande från enskilda huvudmän och organisationer som företräder dessa uttryckte vissa farhågor om tillämpningen när det gäller satsningar. Enligt dessa kan en fristående skola ha ett annat behov av en satsning än den som kommunen pekat ut för sina enheter. Företrädare för enskilda huvudmän har även ibland i utredningens intervjuer lyft fram att det i dag förekommer att de gör andra typer av insatser, men med samma syfte som satsningen i den kommunala verksamheten. Det skulle därför enligt dessa vara rimligt att de får del av satsningar, även om det inte används på exakt samma sätt som hos den kommunala huvudmannen. Exempelvis om den kommunala huvudmannens elever får en skoldator, skulle den fristående skolenheten i stället kunna köpa in lärverktyg. Enligt utredningen skulle det dock lämna ett för brett tolkningsutrymme om villkoren endast skulle få omfatta ett visst syfte. Utredningen anser också att det är rimligt för en likvärdighet i ersättningen att hemkommunen kan ställa samma villkor på enskild verksamhet som på kommunal verksamhet när utökade medel tillfälligt betalas ut. Den huvudman som inte kan motsvara olika hemkommuners krav på satsningar behöver därför avstå från dessa villkorade belopp. Om huvudmannen inte gör satsningen, har den heller inte kostnaden för den. På så sätt blir ersättningen likvärdig.

Ett ytterligare alternativ som utredningen har övervägt, och nedan föreslår, gäller att ställa krav på samordning av villkoren mellan kommuner.

Samråd ska ske i de primära samverkansområdena om villkoren inom gymnasieskolan

I dag förekommer det att kommunerna inom de primära samverkansområdena för en dialog om till exempel strukturbidrag för program med SPV. Kommuner som ingår i Storsthlm har till exempel samverkat om kvalitetskriterierna för ersättningen för SPV-klasser.[24] Utredningen ser stora fördelar med att detta sker, eftersom det bidrar till en samstämmighet i villkoren ur skolenheternas perspektiv. Det skulle dock vara en betydande begränsning i den kommunala självstyrelsen om en kommun till exempel endast fick införa villkorade belopp när den har kommit överens med övriga kommuner i samverkansområdet om det. Det ligger i sakens natur att kommunerna ska ha viss frihet att utforma villkoren inom ramen för principen om bidrag på lika villkor. Alltför detaljerad styrning av villkorade belopp motverkar själva syftet med dem.

Det är däremot mindre ingripande, och därmed enligt utredningen rimligt, att staten reglerar att kommunerna före införandet av villkorade belopp har samrått med övriga kommuner i respektive primärt samverkansområde. Utredningen föreslår därför att skollagen reglerar att kommuner inom det primära samverkansområdet ska samråda om villkoren innan de fastställs. Syftet med ett sådant samråd ska vara att samordna villkoren.

Samrådet ska alltid ske före beslut om införande av ett visst villkorat belopp, även om det bara är en av kommunerna i området som avser att införa den typen av villkorade belopp. Samrådet bör sträva efter att kommunerna har liknande villkor för samma ändamål för att det ska bli samma eller liknande villkor som gäller inom ett större område. Vid fleråriga villkorade belopp ska kommunen på nytt samråda med de andra kommunerna när ändring av villkoren är aktuell.

Utredningen ser inte skäl att därutöver närmare reglera hur ett samråd bör ske, utan formerna för detta bör vara upp till kommunerna. Lämpligtvis kan samrådet i stor utsträckning ske inom ramen för nuvarande samverkansformer så att nya administrativa rutiner inte ska behövas för detta.

Utredningen bedömer att krav på att samråda om villkoren inom de primära samverkansområdena är tillräckligt i ett första steg för

[24] Stockholms kommun (2022). *Strukturbidrag till gymnasieskolans specialpedagogiska verksamhet från och med höstterminen 2022*.

att minska risken för att kommunerna använder sig av motstridiga eller svårförenliga villkor och för en vidare tillämpning av villkorade belopp än intentionerna i detta betänkande. Utredningen anser inte heller att det skulle vara proportionerligt att direkt införa någon form av sanktioner för de kommuner som eventuellt inte följer kravet på samråd. Det är enligt utredningen rimligt att utgå från att kommuner följer vad som anges i gällande författningar.

Kravet på samråd om villkoren ska gälla gymnasieskolan och inte anpassade gymnasieskolan. De primära samverkansområdena omfattar endast gymnasieskola och komvux på gymnasial nivå. Utredningen har inte funnit något annat lämpligt nationellt reglerat samverkansforum för motsvarande krav på samråd om villkorade belopp inom anpassade gymnasieskolan. Utredningen bedömer samtidigt att villkorade belopp troligen kommer att vara mindre förekommande inom anpassade gymnasieskolan. Det rör sig också om en liten andel enskilda huvudmän som är verksamma inom den anpassade gymnasieskolan. Enligt utredningen är det därför rimligt att motsvarande krav på samråd inte ställs inom anpassad gymnasieskola. Det är däremot inget som hindrar att kommunerna på eget initiativ genomför samråd inför beslut om villkorade belopp även inom denna skolform. Exempelvis har en del primära samverkansområden valt att omfatta också anpassad gymnasieskola och skulle då kunna använda detta forum även för att samråda om villkorade belopp inom anpassad gymnasieskola.

Återkrav och kommunens möjlighet till kontroll

Förslag

Det ska regleras i skollagen att en enskild huvudman är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om mottagaren inte har uppfyllt villkoren.

Utredningen föreslår att det regleras att en mottagare är skyldig att betala tillbaka ett villkorat belopp som inte har använts i enlighet med villkoren. Utan en möjlighet till återkrav saknas reella och effektiva verktyg att säkerställa att de extra resurser som villkorade belopp

innebär används för det avsedda ändamålet. Kommunen ska därför kunna återkräva medlen om villkoren inte följs.

Återkravet bör stå i proportion till i vilken mån som villkoren inte har uppfyllts. Om det exempelvis har ställts villkor på att specialpedagogisk kompetens ska finnas med viss omfattning i verksamheten och det endast funnits sådan kompetens halva denna tid, kan det vara rimligt att återkräva hälften av det villkorade beloppet. Ett annat exempel är om körkortsutbildning har getts till vissa, men inte alla elever, som ett villkorat belopp avsåg. Det kan då vara rimligt att återkräva beloppet i proportion till det antal elever som inte har fått utbildningen.

Utredningen föreslår att möjligheten till återkrav regleras på samma sätt, och i samma kapitel i skollagen, som återkrav på andra grunder som riksdagen beslutat om 2026.[25] I delbetänkandet om grundskolan föreslog utredningen ett annat sätt att hantera återkrav, men ur transparenssynpunkt bör enligt utredningen alla regleringar om återkrav samlas på samma ställe. I det nya kapitlet i skollagen om återkrav, som träder i kraft den 1 juli 2027, finns det bestämmelser om dröjsmålsränta samt avdrag vid senare utbetalning av bidrag. Detta kommer genom utredningens förslag också att gälla villkorade belopp. Beslut om återkrav av villkorade belopp kan därmed överklagas till allmän förvaltningsdomstol.[26]

För att kommuner ska kunna bedriva kontroll av villkoren behövs insyn. Det är samtidigt angeläget att kommunerna använder sig av krav på redovisningen som är rimliga för både kommun och skolhuvudman. Behovet av insynsmöjligheter är beroende av vilka villkor som har ställts och en del av villkoren kan vara att huvudmannen ska kunna redovisa hur den uppfyller villkoren eller ge möjlighet till insynsbesök. Exempelvis, om det villkorade beloppet gäller resursskola bör kommunen också genom sina villkor ställa krav på en redovisning av vilken kompetens som finns representerade bland personalen och vilka stödbehov som eleverna har. Ett annat exempel är om det villkorade beloppet rör körkortsutbildning, då bör kommunen ställa krav på hur det ska redovisas.

Utredningen ser inte skäl att i nuläget föreslå ytterligare åtgärder för att förstärka kommunernas möjlighet till insyn för att kunna följa upp villkorade belopp. Utredningen bedömer nedan att en utvär-

[25] Prop. 2025/26:292. *Skärpta villkor för friskolesektorn*. 2025/26:UbU30; rskr. 2025/26:438.
[26] 28 kap. 5 § andra stycket 13 skollagen.

dering av villkorade belopp bör genomföras på sikt. En sådan utredning bör då även belysa hur kontroll av villkorade belopp genomförs och om möjligheten till kontroll är tillräcklig.

Övrig reglering av villkorade belopp

Förslag

Bemyndigandet i skollagen att utfärda föreskrifter, som i dag omfattar både grundbelopp och tilläggsbelopp, ska även omfatta villkorade belopp.

Bestämmelsen i gymnasieförordningen om mervärdesskatt ska kompletteras med att även villkorade belopp omfattas.

Bestämmelserna om mervärdesskatt som i dag gäller för grundbelopp och tilläggsbelopp bör enligt utredningen vara desamma även för villkorade belopp. Ersättningen för mervärdesskatt ska kompensera för att en enskild huvudman inte får dra av mervärdesskatten för varor och tjänster som är momsbelagda, såsom skolmåltider och it-utrustning samt lokaler. Förvisso kan det finnas skillnader i vad som de olika beloppen i huvudsak kommer att finansiera och hur stor del av detta som är momsbelagt. Utredningen ser dock inte skäl till att regleringen ska vara annorlunda i detta avseende för villkorade belopp än för tilläggsbelopp. Gymnasieförordningens bestämmelse om mervärdesskatt föreslås därför även omfatta villkorade belopp.

Villkorade belopp bör enligt utredningen inte generera större belopp för administration. De bör, precis som tilläggsbelopp, vara utanför den beräkningen. Kostnadsslaget för administration är avsett för personal- och ekonomiadministration.[27] Administrationen är en relativt liten del av utbildningskostnaderna. Ersättningen infördes som en schablon på tre procent av grundbeloppet eftersom en schablon är enkel att tillämpa.[28] Tilläggsbeloppet skulle däremot inte vara grundande för den administrativa schablonen. Utredningen bedömer att villkorade belopp ur administrationshänseende är att likna mer vid tilläggsbelopp än grundbelopp.

[27] SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*, s. 94.
[28] Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 38.

Utredningen ser heller inte skäl till att bemyndigandet att utfärda föreskrifter ska vara annorlunda för villkorade belopp än för grundbelopp och tilläggsbelopp. Regeringens bemyndigande i skollagen att utfärda föreskrifter omfattar i dag både grundbelopp och tilläggsbelopp.[29] Utredningen föreslår därför att denna bestämmelse kompletteras så att den omfattar även villkorade belopp.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Regleringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2027 och tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2028.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2027 eftersom utredningen bedömer att det är en rimlig tid med hänsyn till sedvanlig beredningstid för detta betänkande. Villkorade belopp ska sedan kunna tillämpas för bidrag från och med 2028. Det innebär att villkorade belopp kan lämnas från och med samma år som utredningens förslag om villkorade belopp i delbetänkandet. Utredningen anser att det är rimligt att villkorade belopp införs parallellt i de olika aktuella skolformerna.

Om ikraftträdandet sker något innan årsskiftet blir det tydligt att kommuners beslut inför nästkommande år kan stödja sig på de nya bestämmelserna. Villkorade belopp är en möjlighet för kommunerna och inte tvingande. Villkorade belopp ersätter därmed inte automatiskt någon annan form av bidrag utan kräver ett aktivt beslut av kommunen. Utredningen ser därför inget behov av övergångsbestämmelser. De kommuner som behöver mer tid för att införa villkorade belopp i bidragen kan införa det senare i stället.

Utredningen ser inte heller att det finns behov av särskilda informationsinsatser från staten inför regelförändringen. Kommunerna förväntas hålla sig uppdaterade om förändringar i skollagstiftningen. Det bör vara tillräckligt med den löpande uppdatering som redan sker av informationen exempelvis på Skolverkets webbplats vid regelförändringar.

[29] 29 kap. 26 § skollagen.

Skolverket bör få i uppdrag att utvärdera tillämpningen av villkorade belopp

Förslag

Skolverket ska få i uppdrag att göra en utvärdering av villkorade belopp i alla skolformer där de förekommer. Det bör ske efter att villkorade belopp har varit möjliga att tillämpa under fem års tid.

Utredningen anser att det är rimligt att denna nya form av bidrag följs upp en viss tid efter införandet. Syftet med en sådan utvärdering bör vara att följa upp om villkorade belopp används i enlighet med de ursprungliga intentionerna och ta ställning till om det finns behov av ytterligare föreskrifter eller vägledande dokument.

Eftersom Skolverket är den myndighet som för skolväsendet kontinuerligt ska följa utvecklingen och göra analyser på skolområdet,[30] anser utredningen att Skolverket bör få i uppdrag att utvärdera tillämpningen av villkorade belopp. Utvärderingen bör enligt utredningen omfatta villkorade belopp i alla skolformer som de har använts i, det vill säga även grundskolan och anpassade grundskolan. En rimlig avvägning mellan viss tid av tillämpning och behovet av att kunna vidta åtgärder inom rimlig tid är enligt utredningen fem år efter införandet.

Förväntad effekt och alternativa åtgärder som inte förordas

Villkorade belopp kan enligt utredningen göra resursfördelning mer likvärdig mellan olika huvudmannatyper i en kommun. Genom möjligheten att ställa krav, och att återkräva medlen om villkoren inte uppfylls, får kommunerna en större möjlighet att till exempel säkerställa att det utökade stöd som motiverat den extra resurstilldelningen finns vid enheten. Enligt utredningen bör detta vara positivt såväl ur ett elevperspektiv som ur ett effektivitetsperspektiv.

Om villkorade belopp inte införs innebär det att vissa kommuner troligen kommer att fortsätta att använda strukturbidrag för till exempel resursskolor. De har då inte möjlighet att återkräva medlen om de förutsättningar som motiverar bidraget inte uppfylls.

[30] 1 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Kommunerna kan därmed inte säkerställa att det utökade stöd som eleverna förväntas få, och som motiverat den extra resurstilldelningen, ges vid dessa skolor. Det riskerar därmed att medföra en ineffektiv användning av resurser. Det skulle enligt utredningen också vara negativt ur ett elevperspektiv om inte kommunen kan säkerställa att villkoren efterlevs. Avsaknaden av möjlighet att villkora och återkräva medel skulle även kunna medföra att kommuner blir mer återhållsamma med att differentiera ersättningen efter verksamheternas behov.

En alternativ åtgärd till villkorade belopp när det gäller resursskolor skulle vara att införa någon form av statligt beslutat bidrag, till exempel genom ett statsbidrag till resursskolor. Ett specialdestinerat statsbidrag ska dock inte vara en långsiktig finansiering och skulle i det här fallet inte vara motiverat av behovet av att tillfälligt stimulera en utbyggnad av en viss typ av verksamhet. Ett specialdestinerat statsbidrag riskerar också enligt utredningen att skapa mer administration hos både huvudmän, kommuner och statliga myndigheter än vad utredningens förslag om villkorade belopp innebär. Utredningen anser inte heller att det skulle vara rimligt att införa ett statsbidrag för resursskolor innan det finns en närmare definition av deras målgrupp och uppdrag. Sammantaget anser utredningen att ett specialdestinerat statsbidrag i nuläget inte är ett lämpligt alternativ till villkorade belopp.

10 Konsekvenser av förslagen

De konsekvensanalyser som ska göras i betänkandet regleras dels av utredningens direktiv, dels av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom utredningens betänkande innehåller förslag om nya och ändrade regler innebär det att en utökad konsekvensutredning ska göras enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.[1]

I kapitel 2 redovisas syftet med uppdraget och där, samt i kapitel 4, beskrivs problemet som är bakgrunden till utredningens uppdrag.

I kapitel 6, 7 och 9 lämnas utredningens förslag och alternativa åtgärder värderas. Där framgår också vilka konsekvenser som uppstår om ingen åtgärd vidtas. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt eventuellt behov av informationsinsatser behandlas även i dessa kapitel.

I detta kapitel redovisas vilka som berörs av förslagen och eventuella intäkts- och kostnadskonsekvenser för dessa samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Eventuell påverkan på den kommunala självstyrelsen värderas också här, men har även hanterats löpande tidigare i betänkandet vid olika överväganden. Kapitlet omfattar även övriga delar av konsekvensutredningen enligt utredningens direktiv och aktuella förordningar, till exempel förslagens eventuella betydelse för Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter.

Parallellt med denna utredning pågår eller har pågått flera andra utredningar, såsom Utredningen om vinst i skolan och Utredningen om en ämnesutformad gymnasieskola. De olika utredningarnas förslag skulle eventuellt kunna påverka varandra eller sammantaget påverka konsekvenserna för skolhuvudmännen. Eftersom utredningarna

[1] Den 6 maj 2024 trädde en ny förordning i kraft, förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Eftersom den särskilda utredaren enligt direktiv 2023:153 En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet tillkallats före ikraftträdandet är det den tidigare regleringen som är utgångspunkt för denna konsekvensutredning.

är pågående, och deras nyligen lämnade eller kommande ställningstaganden i nuläget inte är beslutade, gör denna utredning inte en bedömning av hur dessa eventuella förändringar påverkar denna utrednings förslag och konsekvenserna av dem. Det är i stället en fråga för mottagaren av dessa utredningar.

10.1 Förslagen i korthet

Utredningens förslag syftar till att göra resursfördelningen mer likvärdig över landet genom att den i större utsträckning tar hänsyn till att förutsättningarna skiljer sig åt mellan skolenheter, men också mellan huvudmannatyper. Förslagen innebär på så sätt ett delvis förändrat ramverk för resurserna till skolan. Förslagen innebär att staten i vissa avseenden styr resursfördelningen mer och i andra skapar fler möjligheter för en differentiering, det vill säga att resurserna kan fördelas olika beroende på skilda förutsättningar. Utredningen lämnar i kapitel 6, 7 och 9 nedanstående förslag:

- *Uppdrag till Skolverket om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar*: Riksprislistan ska för gymnasieskolans nationella program differentieras efter skillnader i elevernas studieförutsättningar. Skolverket ska därför ges i uppdrag att årligen ta fram meritvärdesgränser per program och beakta dessa i fastställandet av riksprislistan. Omfördelningen ska omfatta fem procent av programpriset. Förslaget avser gymnasieskolan. (Avsnitt 6.4.2.)
- *Kommunerna ska i de primära samverkansområdena samråda om resurstilldelningen*: Skollagen ska reglera att kommunerna i ett primärt samverkansområde ska samråda med varandra om resurstilldelningen till gymnasieskolan. Ikraftträdande 2027-10-01. Eventuella nya bestämmelser om villkor i primära samverkansavtal tillämpas i samband med nytecknande, ändring eller tillägg av avtal. (Avsnitt 6.4.3.)
- *Uppdrag till Skolverket om att förtydliga instruktionerna för inrapportering till riksprislistan*: Skolverket ska få i uppdrag att tillsammans med SCB förtydliga instruktionerna till riksprislistans uppgiftslämnare. Förslaget avser gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. (Avsnitt 6.4.4.)

- *Vid särskilda skäl får kommunerna frångå principen om bidrag på lika villkor*: Skollagen och gymnasieförordningen ska reglera att kommunerna vid särskilda skäl får undanta vissa utbildningar från beräkningen av bidraget inför ett nytt kalenderår och vid resurstillskott under året inte behöver ge motsvarande tillskott till enskild huvudman. Ett tillägg görs även i gymnasieförordningen om att redovisningen av hur bidraget har beräknats ska innehålla uppgifter om eventuella utbildningar som har undantagits på grund av särskilda skäl. Förslaget avser gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Ikraftträdande 2027-10-01. (Avsnitt 7.3.2.)
- *Primära samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar*: Skollagen ska reglera att ett primärt samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar inom gymnasieskolan. Ikraftträdande 2027-10-01. Nya bestämmelser om villkor i primära samverkansavtal tillämpas i samband med nytecknande, ändring eller tillägg av avtal. (Avsnitt 7.5.2.)
- *Villkorade belopp införs*: Skollagen och gymnasieförordningen ska reglera att kommuner för nationella program, utöver grundbelopp och tilläggsbelopp, också får lämna ett villkorat belopp för vissa ändamål i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan. Det införs även en möjlighet till återkrav. Det villkorade beloppet till enskild huvudman ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till motsvarande program eller inriktning som hemkommunen erbjuder. Kommunerna i ett primärt samverkansområde ska inom gymnasieskolan samråda om villkoren. Ikraftträdande 2027-10-01. (Avsnitt 9.4.2.)

Utredningen har i kapitel 9 även lämnat två utredningsförslag. Dels har utredningen föreslagit att om en utredning tillsätts med uppdrag att närmare definiera målgrupp och uppdrag för resursskola inom grundskolan, ska en sådan utredning även få i uppdrag att utreda motsvarande inom gymnasieskolan. Dels har utredningen föreslagit att Skolverket fem år efter införandet av villkorade belopp ska följa upp tillämpningen. Eftersom detta är utredningsuppdrag lämnar utredningen ingen konsekvensbedömning för dessa förslag.

Inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ingår i de offentliga huvudmännen främst kommuner men också ett fåtal regioner (sex respektive fyra regioner). Regioner ersätts, på samma sätt som andra kommuner, med interkommunal ersättning från hemkommunen. Huvudregeln för den interkommunala ersättningen är att parterna kommer överens. Om inte överenskommelse finns, ska ersättningen motsvara endera anordnarens självkostnad eller hemkommunens kostnad beroende av på vilken grund som eleven har tagits emot (se avsnitt 3.3.3). Ingetdera av utredningens förslag inbegriper direkt den interkommunala ersättningen eller regionernas roll. Utredningen lämnar därför ingen konsekvensanalys för regionerna.

Utredningen föreslår ingen ny personuppgiftsbehandling som kräver en dataskyddsanalys och lämnar därför ingen sådan. När det gäller den förändring som föreslås av riksprislistan medför det inte någon ny insamling av personuppgifter. Förslaget innebär att Skolverket respektive kommunerna använder sig av de uppgifter som redan finns om elevernas meritvärden från grundskolan. Dessa aktörer behöver iaktta tillämpliga bestämmelser för behandlingen och säkerställa att det sker på ett korrekt sätt. Utredningen bedömer samtidigt inte att förslagen medför en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen (GDPR). Det rör sig enligt utredningen inte om någon ny systematisk och omfattande bedömning av personliga aspekter som grundar sig på automatisk behandling, behandling i stor omfattning av domar i brottmål eller systematisk övervakning, som medför att en dataskyddsanalys bör göras. I tidigare förarbeten har det också bedömts att det finns ett tillräckligt skydd i skollagen och andra författningar för hantering av meritvärden.[2] Utredningen har därför bedömt att det inte behöver göras en dataskyddsanalys i betänkandet.

10.2 Bemyndiganden som förslagen grundar sig på

Regeringen har i dag bemyndigande att utfärda föreskrifter vad gäller grundbelopp och tilläggsbelopp. Eftersom utredningen föreslår att bidraget till enskild huvudman framöver också ska kunna bestå av ytterligare en del i bidraget, villkorade belopp, har utredningen i av-

[2] SOU 2025:18. *Ett likvärdigt betygssystem*, s. 850.

snitt 9.4.2 lämnat förslag om förändrat bemyndigande så att föreskrifter får utfärdas även vad gäller villkorade belopp.

När det gäller utredningens övriga förslag bedömer utredningen att det inte finns behov av ytterligare bemyndiganden. Skolverket har redan i uppdrag att för varje år fastställa riksprislistan. Det finns däremot ingen samlad, detaljerad reglering av hur riksprislistan ska beräknas exempelvis i förordning och tidigare uppdrag om riksprislistans beräkning har getts i regleringsbrev. Utredningen har därför bedömt att det är tillräckligt med ett regeringsuppdrag även för den förändring som föreslås med en viss omfördelning inom riksprislistan baserat på meritvärden. Utredningen har också föreslagit att Skolverket ska få i uppdrag att förtydliga instruktionerna för inrapporteringen till riksprislistan, bland annat så att det framgår hur strukturersättningar ska ingå och att budgeterade kostnader för lärlingsutbildningar ska ingå. Dessa förtydliganden innebär ingen förändring jämfört med dagens reglering av vad riksprislistan ska omfatta enligt skollagen och gymnasieförordningen, utan detta är sådant som redan i dag borde ingå i inrapporteringen. Utredningen bedömer därför att det inte behövs något ytterligare bemyndigande för det förslaget utöver ett uppdrag.

10.3 Konsekvenser för myndigheter

10.3.1 Rättsväsendet

Vid särskilda skäl får kommunerna frångå principen om bidrag på lika villkor

För rättsväsendet kan förslaget om undantag vid särskilda skäl leda till att det initialt blir fler mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Grundregleringen är dock fortsatt densamma och överklaganden gällande tillskott under året, till exempel när en enhet håller på att avvecklas och därför har högre kostnader, förekommer redan i dag. Antalet nya mål och påverkan på rättsväsendet torde bli mycket begränsad eftersom det endast rör sig om vissa undantagssituationer, som utredningen har beskrivit, där det förekommer en merkostnad.

Villkorade belopp införs

Förslaget om att införa villkorade belopp kan initialt leda till fler överklaganden. Olika former av strukturbidrag förekommer dock redan i dag och kan bli föremål för överprövning. Genom att möjligheten till villkorade belopp införs för resursskolor skulle det även kunna medföra att antalet ansökningar, och därmed antalet beslut om tilläggsbelopp, minskar. Det finns därmed färre beslut som kan överklagas och belastningen på rättsväsendet kan därigenom minska. På sikt borde tydliga bestämmelser också leda till färre oklarheter och därmed mindre anledning att ta frågan till domstol från första början. Det har i remissvaren på utredningens delbetänkande om grundskolan inte heller kommit fram att villkorade belopp i grundskolan kan påverka rättsväsendet på något väsentligt sätt.

Utredningen har även föreslagit en möjlighet till återkrav av villkorade belopp på motsvarande sätt som det framöver ska vara möjligt för kommunen att återkräva grundbelopp och tilläggsbelopp.[3] Att låta denna nya återkravsmöjlighet också omfatta villkorade belopp torde därför endast ha en begränsad ytterligare påverkan på rättsväsendet.

10.3.2 Skolverket

Uppdrag till Skolverket om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar

Genom utredningens förslag tillförs Skolverket nedanstående nya uppgifter:

- Årligen, utifrån statistik på individnivå, dela in meritvärden i kvartiler per program baserat på alla elever på nationella program. Resultatet blir en bilaga till riksprislistan med meritvärdesgränser per program för elever som ska omfattas av avdrag eller tillägg.
- Beräkna vad programpriset blir med fem procents avdrag respektive tillägg.

Utredningen bedömer att båda uppgifterna innebär en begränsad arbetsinsats inom ramen för ett befintligt uppdrag, som dessutom

[3] Prop. 2025/26:292. *Skärpta villkor för friskolesektorn.* 2025/26:UbU30; rskr. 2025/26:438.

genomförs under en avgränsad period under året. Kostnaderna för den begränsade arbetsinsatsen bör därför rymmas inom myndighetens anslag. Beräkningarna och beslut om föreskrifter görs för närvarande under en period av cirka tre veckor. Delen som rör meritvärden och fördelning i kvartiler kan Skolverket dock med fördel ta fram så snart betygsstatistiken finns tillgänglig. Att beräkna och publicera riksprislistan med tre i stället för ett pris behöver däremot göras under treveckorsperioden. Enligt utredningen innebär det inte ett omfattande arbete utan bör kunna hanteras under den begränsade perioden. Utredningen bedömer att det tillkommande arbete som förslagen innebär för Skolverkets del sammanlagt handlar om tre till fem arbetsdagar för en person, som fördelat på flera personer innebär en kortare tidsutdräkt. Huvuddelen av denna tid avser arbetet med meritvärdesfördelningen som således inte behöver ske under den specifika treveckorsperioden.

Uppdrag till Skolverket om att förtydliga instruktionerna för inrapportering till riksprislistan

Skolverket ansvarar för inrapporteringen till och beräkningen av riksprislistan. Myndigheten har tillsammans med SCB tidigare tagit fram instruktioner för inrapporteringen. Även om det uppdrag som föreslås i denna utredning under en avgränsad period innebär en ökad arbetsbörda för Skolverket, är det enligt utredningen arbetsuppgifter som redan får anses ingå i Skolverkets uppdrag. Utredningen bedömer därför att uppdraget bör hanteras inom myndighetens anslag.

10.4 Konsekvenser för kommuner i egenskap av att vara huvudman och hemkommun

10.4.1 Uppdrag till Skolverket om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar

Konsekvenser av en differentiering när riksprislistan används som en vägledande norm

Differentieringen efter meritvärde inom riksprislistan är vägledande för resurserna till kommunens egen verksamhet. Flera kommuner har redan former för att omfördela resurser. Exempelvis har stor-

stadsregionerna modeller som helt eller delvis utgår från meritvärden. Eftersom differentieringen är vägledande är det möjligt för dessa kommuner att fortsätta tillämpa sina modeller även sedan Skolverket har tagit fram en differentiering av riksprislistan.

För de kommuner som väljer att omfördela i enlighet med modellen innebär det ett visst administrativt merarbete jämfört med om de inte hade omfördelat. En kommun som avser att omfördela enligt utredningens förslag behöver först identifiera vilka elever som omfattas av omfördelningen. Enligt de kommunföreträdare som utredningen har träffat har kommunen antingen tillgång till uppgifter om meritvärden i de system för antagning som används eller kan få tillgång genom att exempelvis begära ut uppgifterna från antagningskansliet. Sedan ska kommunen omfördela resurserna genom att differentiera respektive programpris för eleverna i de olika kvartilerna. Sammantaget innebär omfördelningen därmed en viss administrativ påverkan på kommunerna. Men eftersom omfördelningen, precis som normen i övrigt, är en rekommendation eller en vägledning innebär det att de kommuner som väljer att använda sig av den har dragit slutsatsen att den kan fylla ett behov som kommunen har.

Omfördelningen baserat på meritvärden införs för att riksprislistan som en vägledande norm i högre utsträckning ska spegla respektive kommuns elevunderlag. Genom omfördelningen kommer riksprislistan, eller normen, totalt sett att bli högre för kommuner med jämförelsevis många elever med låga meritvärden och omvänt. Eftersom normen och omfördelningen baserat på meritvärden är vägledande, är det inte möjligt att veta vilka eventuella kostnadskonsekvenser som den totalt sett kommer att få. Till exempel, om de kommuner som väljer att omfördela främst har elever med låga meritvärden, och i utgångsläget har en jämförelsevis låg resurstilldelning, kommer resurstilldelningen att behöva öka. Normen visar nämligen att det för dessa elever bör göras ett tillägg på programpriset. I kapitel 6 skrev utredningen att om alla kommuner som ligger under normen skulle följa riksprislistans nivåer (utan hänsyn tagen till omfördelningen), skulle det innebära en kostnadsökning om 1,2 miljarder kronor. Detta är dock ett scenario som utredningen inte bedömer är troligt, eftersom flera kommuner ligger långt ifrån riksprislistans nivåer samtidigt som de inte tydligt har behov av mer resurser utifrån sina skolresultat.

Konsekvenser av en differentiering när riksprislistan är bindande för vissa bidrag till enskild huvudman

Ekonomisk påverkan

Riksprislistan är bindande för vissa ersättningar till enskild huvudman. Enligt Skolverket rör det sig om beslut om grundbelopp för cirka 3 000 elever,[4] vilket motsvarar ungefär 2,5 procent av antalet elever hos enskild huvudman. Hur stor andel av en kommuns beslut som tas enligt riksprislistan varierar dock i någon mån över landet beroende på vilka program som kommunen erbjuder.

För att se i vilka delar av landet och för vilka program som riksprislistan används har utredningen jämfört statistik om de program som en kommuns folkbokförda elever var registrerade på med en sammanställning över de primära samverkansområdena och vilka program som dessa erbjuder.[5] Denna kartläggning visar att det finns sju stora samverkansområden där samtliga program erbjuds och där riksprislistan således inte behöver användas annat än för eventuella programinriktningar som inte ges av de samverkande kommunerna. Dessa sju samverkansområden omfattar totalt 111 ingående kommuner, däribland storstäderna, och cirka 204 000 elever. Kartläggningen visar, enligt nedan, att det främst är naturbruksprogrammet där bidrag enligt riksprislistan skulle kunna ha varit aktuellt för 2023:

- I 29 av 42 samverkansområden fanns det i någon av kommunerna folkbokförda elever på ett naturbruksprogram samtidigt som programmet inte erbjöds inom samverkansavtalet. Naturbruksprogrammet följs av det humanistiska programmet med 25 områden som inte erbjuder programmet samtidigt som det finns elever folkbokförda i området som går det.
- Sett till antalet elever är det drygt 4 000 elever (av drygt 10 000 elever totalt på programmet 2023) som går naturbruksprogrammet, men som är folkbokförda i ett samverkansområde där kommunerna inte erbjuder programmet. Det är därefter det estetiska programmet med 300 elever (av 20 000 elever) som går på programmet men där kommunen inte erbjuder programmet.

[4] Skolverket (2025). *Konsekvensutredning avseende förslag till riksprislistan,* s. 6.
[5] Inrapporterade uppgifter till SCB avseende budgeterade belopp per program har jämförts med uppgifter om vilka program (dock ej inriktning) en kommuns folkbokförda elever var registrerade på 2023.

Kartläggningen har vissa begränsningar som medför att den troligen pekar på en vidare tillämpning av riksprislistan än vad som faktiskt förekommer. Statistiken som utredningen har använt anger inte elevens skolenhet utan enbart hemkommun och program. Kartläggningen har därför utgått från att när ingen kommun i samverkansområdet erbjuder en viss utbildning blir riksprislistan aktuell för eleverna som går denna utbildning. Men utöver att få utbildningen hos enskild huvudman kan eleverna gå i en skola som en region eller annan kommun utanför samverkansområdet är huvudman för. Det är därmed inte givet att riksprislistan tillämpas. Exempelvis erbjuder huvuddelen av de sex regioner som bedriver gymnasieutbildning naturbruksprogrammet. Kartläggningen har också enbart utgått från det som kommunerna i samma primära samverkansområde erbjuder och inte vad som eventuellt erbjuds därutöver enligt sekundära samverkansavtal. Om kommunerna erbjuder utbildningen via sekundära samverkansavtal, innebär det att det är det priset och inte riksprislistan som gäller.

Även om kartläggningen har sina begränsningar, ger den enligt utredningen ändå en indikation på vilken typ av program och kommun där riksprislistan främst är aktuell. Den visar att det främst är samverkansområden som består av landsbygdskommuner med och utan besöksnäring och pendlingskommuner nära mindre städer som blir berörda av en omfördelning inom riksprislistan. När det gäller vilka program som är vanligast för tillämpningen av riksprislistan förefaller det främst vara naturbruksprogrammet. Riksprislistan är dock också aktuell inom till exempel estetiska programmet och humanistiska programmet. Naturbruksprogrammet tar emot cirka 1,5 procent (de andra två programmen 4 respektive 0,5 procent) av det totala antalet elever. Bidraget till dessa utbildningar borde därmed vara en begränsad del av kommunens totala finansiering i de kommunerna där riksprislistan är aktuell.

Differentieringen är en del av den vägledande normen som i praktiken omfattar alla elever på nationella program. Grundtanken med utredningens förslag om differentiering av riksprislistan är att tillägg och avdrag till stor del ska ta ut varandra på nationell nivå. Om alla elever skulle ersättas med riksprislistan, skulle omfördelningen därmed på nationell nivå i huvudsak gå jämt ut, eftersom avdrag från elever i den övre kvartilen skulle omfördelas till tillägg för elever i den undre kvartilen. Dock kommer utfallet totalt sett att avgöras av

vilka elever som omfattas av riksprislistan eftersom det endast är dessa beslut där en differentiering blir bindande. Det leder således till att alla avdrag inte kommer att balanseras upp av tillägg på vare sig programnivå i riket eller hemkommunsnivå. Det innebär därmed att det kommer att kunna variera mellan åren om det totalt sett blir ökade eller minskade kostnader beroende på vilka elever som ska ersättas enligt riksprislistan.

Utredningen bedömer att det på kommunnivå i de flesta fall kommer att handla om en blandning av avdrag och tillägg. Ytterst kommer konsekvenserna för kommunerna att bero på om eleverna hos en enskild huvudman där ersättningen fastställs enligt riksprislistan omfattas av tillägg eller avdrag och hur många elever det avser. Om en kommun ska ersätta en enskild huvudman som har tagit emot många av kommunens elever enligt riksprislistan, och eleverna främst har låga meritvärden, kommer det att innebära att kommunens kostnader för ersättningar enligt riksprislistan kommer att öka något. Omvänt gäller att de kommer att minska något om den enskilda huvudmannen i fråga främst har tagit emot elever med höga meritvärden, där således ett avdrag från programpriset ska göras. I avsnitt 10.5.2 redovisar utredningen en simulering av utfallet av en omfördelning som baseras på alla elever hos enskild huvudman. Sammanfattningsvis visar simuleringen för kommunernas del att om alla bidragsbeslut till enskild huvudman hade omfattats av en omfördelning hade nettot blivit negativt för kommunerna. Eleverna hos enskild huvudman hade således enligt simuleringen i högre utsträckning fått tillägg än avdrag på programpriset. Eftersom differentieringen är bindande endast för beslut enligt riksprislistan är det dock inte säkert att utfallet blir detsamma endast för de besluten. Som framgår av beskrivningen längre fram förefaller det finnas skillnader mellan programmen gällande hur eleverna fördelas mellan enskild och kommunal huvudman. För alla elever på naturbruksprogrammet i fristående skola, där en större andel av bidragsbesluten tas enligt riksprislistan, innebär en differentiering fler avdrag än tillägg till enskild huvudman.

Det är också endast en mycket begränsad del av kommunens totala kostnader för gymnasieskolan som är beroende av riksprislistan, även om det i någon mån varierar mellan olika kommuner hur vanligt det är med beslut enligt riksprislistan. Påverkan av differentieringen på

kommunernas kostnader är därför enligt utredningens bedömning mycket begränsad.

Administrativ påverkan

Förslaget kommer i någon mån att påverka kommunernas administrativa rutiner och eventuellt också deras administrativa IT-stödsystem för utbetalningar av bidrag. Det är dock en konsekvens som uppstår i en övergång och det är en typ av konsekvens som kommunerna bör vara vana vid att hantera löpande när till exempel nya program läggs till eller tas bort.

Kommunerna hanterar sina utbetalningar av bidraget till enskild huvudman endera genom utbetalning, så kallad utanordning, eller genom att enskild huvudman fakturerar kommunen.

De storstadskommuner som utredningen har varit i kontakt med hanterar ersättningen till enskild huvudman genom utanordning och uppger att förändringar av beräkningar av ersättningen skulle medföra behov av vissa systemförändringar. Exempelvis skulle en kommun som i dag använder sig av ett strukturtillägg med meritvärdesgrupper som är samma för alla program i sin övriga resurstilldelning, behöva ändra i sina system när det gäller ersättning enligt riksprislistan.

Det finns även kommuner som hanterar ersättning till enskilda huvudmän genom fakturering. Hemkommunen fattar då vanligtvis bidragsbeslut och bifogar sin prislista, och i förekommande fall även riksprislistan, för att ange vilket pris som huvudmannen ska använda vid fakturering. I dessa kommuner blir det då den enskilde huvudmannen som beräknar tillägg alternativt avdrag i likhet med övriga ersättningar som ska faktureras. Kommunen behöver sedan kontrollera fakturan innan betalning. För detta krävs tillgång till uppgifter om meritvärden. För den enskilde huvudmannens del behövs det för att kunna se om eleven omfattas av tillägg eller avdrag och kunna fakturera rätt pris. För kommunens del behövs det för att säkerställa att rätt pris har fakturerats. Kommuner som utredningen har varit i kontakt med, och som använder sig av fakturering, har uppgett att såväl kommun som enskilda huvudmän har tillgång till uppgifter om meritvärde via antagningssystem eller genom att begära ut dessa från ett antagningskansli.

Från och med 2027 kommer antagningssystemet Mitt gymnasieval, som i dag används av StorSthlm och Göteborgsregionen, att bli ett nationellt antagningssystem som erbjuds kommunerna. I maj 2026 är det 278 kommuner som har anslutit sig.[6] Enligt uppgifter från SKR kommer fristående skolor i och med införandet också att ha tillgång till systemet och kan där se antagningsstatistik såsom meritvärde. Ett gemensamt system kommer således att innebära att det inte finns några hinder för vare sig hemkommun eller enskild huvudman att hantera omfördelningen baserat på meritvärde.

Kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen

Utredningen bedömer att förslaget inte innebär något oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen eller aktualiserar finansieringsprincipen. Detta gäller både i den delen som förslaget om differentieringen är bindande för vissa bidrag till enskild huvudman och i den delen där det är en del av en vägledande norm och därmed är ett stöd till kommunerna.

Förslaget avser ett område som redan är statligt reglerat genom skollagen, gymnasieförordningen och Skolverkets föreskrifter om riksprislistan. Förslaget innebär därmed inte att något nytt ansvar tillförs kommunerna och kan heller inte ses som en ambitionshöjning. Det är sedan tidigare reglerat att kommunerna ska fördela resurser efter elevernas behov och förutsättningar samt att kommunerna i vissa fall ska använda riksprislistan. Förslaget om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar är att betrakta som ett förtydligande eller en konsekvens av dessa regleringar. Förslaget är dessutom konstruerat så att tillägg och avdrag i huvudsak går jämt upp på riksnivå, om samtliga kommuner tillämpar det i all resurstilldelning. Nettoeffekten beror samtidigt på om kommunerna väljer att använda den vägledande normen med en differentierad riksprislista eller om den enbart används till enskild huvudman vid beslut enligt riksprislistan.

[6] SKR. https://skr.se/digitaliseringivalfarden/handslagfordigitalisering/inititativinomhandslagfordigitalisering/gymnasieantagningssystemetindra.8423.html. Hämtad 2026-03-13.

10.4.2 Kommunerna ska i de primära samverkansområdena samråda om resurstilldelningen

Förslaget om att kommunerna i de primära samverkansområdena ska samråda om resurstilldelningen bedöms ha begränsade konsekvenser för kommunerna. Det är sedan tidigare reglerat att kommunerna ska ingå samverkansavtal med andra kommuner.[7] Förslaget innebär på så sätt inte att något nytt ansvar tillförs kommunerna. Genom utredningens förslag regleras enbart att kommunerna ska samråda om resurstilldelningen. Det regleras däremot inte att samrådet ska ske på ett visst sätt eller till exempel mynna ut i att en viss ersättningsmodell ska tillämpas. Förslaget innebär därmed, enligt utredningens bedömning, endast ett begränsat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utredningen bedömer att det är proportionerligt i förhållande till syftet att åstadkomma en ökad likvärdighet i skolan i landet.

Förslaget kan medföra en viss ökad administration i form av att kommunerna ska delta i samråd. Det är samtidigt en fråga som kan hanteras i samband med övrig samverkan inom det primära området. Utredningen anser därför att förslaget inte innebär några betydande ökade eller minskade kostnader jämfört med det ansvar som kommunerna redan har. Finansieringsprincipen aktualiseras därmed enligt utredningens bedömning inte.

Utredningens förslag skulle kunna ha en indirekt kostnadspåverkan på kommunerna i de fall som kommuner väljer att öka eller minska sina resurser till vissa program för att vara i nivå med normen. Normen är dock endast vägledande och det är inte möjligt att på förhand veta hur kommunerna väljer att förhålla sig till normen. Normen är *ett* av underlagen för samråden och även annat, såsom skolresultat, kan och bör beaktas. Som tidigare nämnts i kapitel 6, anser utredningen inte att dessa analyser medför betydande risker för att resurserna till skolan minskas på sådant sätt att skollagens krav inte kan uppfyllas. Den kommunala huvudmannen har ett fortsatt ansvar för att verksamheten bedrivs enligt skollagens krav. Det begränsar risken för att resurserna minskas på ett icke motiverat sätt endast till följd av nya krav på samråd bland annat med stöd av en vägledande norm.

[7] 2 kap. 2 a § skollagen.

10.4.3 Uppdrag till Skolverket om att förtydliga instruktioner

Utredningens förslag om att Skolverket ska se över instruktionerna för inrapporteringen till riksprislistan så att det framgår att eventuella strukturersättningar och budgeterade kostnader för lärlingsutbildningar ska ingå skulle kunna få viss påverkan på rikspriset. Det skulle därmed kunna påverka kostnaderna för kommunerna. Utredningens bedömning är dock att den sammantagna effekten av detta är ytterst begränsad på grund av nedanstående:

- Det är, som framgått, få beslut som tas enligt riksprislistan. De motsvarar cirka 2,5 procent av alla elever i fristående gymnasieskola.
- Förändringarna torde i sig ha mycket begränsad påverkan på rikspriset. Tydliggörandet av att strukturersättningar ska ingå skulle kunna medföra ett något högre pris och därmed en något högre kostnad för de kommuner som ska ersätta enskilda huvudmännen enligt riksprislistan. Det är dock redan i dag reglerat att inrapporteringen ska avse budgeterade bidragsbelopp. Utredningen är inte av uppfattningen att det sker en omfattande systematisk felrapportering av strukturersättningar, som på ett betydande sätt skulle påverka beräkningsunderlaget om felrapporteringen upphör. När det gäller tillförandet av budgeterade kostnader och elever som går på lärlingsutbildningar, skulle det kunna innebära ett lägre pris för de nationella program som bedrivs med lärlingsutbildning. Därmed skulle det kunna innebära en något lägre kostnad för kommunerna när de fastställer priset enligt riksprislistan. Läsåret 2024/25 var det cirka tre procent av eleverna hos offentlig huvudman som gick en lärlingsutbildning. Det talar för den begränsade betydelse för rikspriset detta kan ha. Det är heller inte alla kommuner som har differentierat resurserna beroende på om programmet bedrivs med lärlingsutbildning eller inte. Exempelvis använder samverkansområdena Göteborgsregionen och Storsthlm samma ersättning oavsett om eleven går programmet med lärlingsutbildning eller inte.

Sammantaget bedömer utredningen därför att dessa förändringar endast kommer att ha en marginell påverkan på kostnaderna för kommunerna. Utredningen bedömer att förändringen inte innebär någon betydande administrativ påverkan på kommunerna eftersom

kommunerna redan har ansvar för att rapportera in till riksprislistan. Justeringarna av instruktionerna innebär en ökad följsamhet till befintlig reglering och förslaget innebär på så sätt ingen ny uppgift eller en ambitionshöjning för kommunerna. Förslaget aktualiserar därför vare sig frågan om eventuellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen eller om finansieringsprincipen ska tillämpas.

10.4.4 Vid särskilda skäl får kommunerna frångå principen om bidrag på lika villkor

För kommunerna blir den främsta konsekvensen av förslaget om att vissa utbildningar ska få undantas i beräkningen av grundbeloppet nya förutsättningar att ta sitt utbudsansvar. Förslaget innebär att det vid särskilda skäl går att finansiera merkostnader för detta utan att också behöva ersätta fristående gymnasieskolor med samma summa.

Första gångerna kommunerna använder sig av undantaget krävs att de sätter sig in i förutsättningarna för att göra det. Det är samtidigt en möjlighet för kommunerna och inte tvingande att göra undantaget. Om en kommun bedömer att det på grund av exempelvis endast mindre merkostnader och större merarbete inte är värt att göra undantag, finns möjligheten att avstå från det. Dessutom kommer det efterhand att bli enklare att använda sig av undantaget när det finns praxis och fler konkreta exempel.

Eftersom det inte är en tvingande ny bestämmelse innebär regleringen inget ingrepp i den kommunala självstyrelsen. När det gäller den kommunala finansieringsprincipen gör utredningen ingen annan bedömning av förslaget om undantag vid särskilda skäl än förslaget om en schablon i delbetänkandet om grundskolan. Ett skäl som angavs i delbetänkandet var att tidigare ändringar av differentieringen av ersättningen mellan kommunala och fristående skolor inte hade lett till kompensation på grund av finansieringsprincipen.[8] Utredningen ser därför inte heller att förslaget som lämnas här i slutbetänkandet föranleder skäl att tillämpa finansieringsprincipen.

[8] SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 267.

10.4.5 Primära samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar

Förslaget om att de primära samverkansavtalen ska innehålla villkor om fördelning av kostnader bedöms ha begränsade konsekvenser för kommunerna. Kommunerna är sedan tidigare ansvariga för att erbjuda ett allsidigt utbud av nationella program och ska i planeringen av detta ta hänsyn till ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det är också sedan tidigare reglerat att kommunerna ska ingå samverkansavtal med andra kommuner.[9] Förslaget innebär på så sätt inte att något nytt ansvar tillförs kommunerna. Genom utredningens förslag regleras enbart att kommunerna i sina samverkansavtal ska ha villkor om hur vissa utbildningar ska finansieras. Det regleras däremot inte att de ska använda sig av en viss modell. Förslaget innebär därmed, enligt utredningens bedömning, ett begränsat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utredningen bedömer att det är proportionerligt i förhållande till syftet att åstadkomma en ökad transparens och bättre matchning mellan arbetsmarknadens behov och utbildningsutbudet.

Förslaget kan medföra en viss ökad administration i form av att kommunerna i sina samverkansområden ska ta fram nya avtalsvillkor. Det är samtidigt en fråga som kan hanteras i samband med övrig samverkan inom det primära området. Dessutom föreslår utredningen att villkor endast behöver läggas till i samband med nytecknade eller omförhandling av avtal – det vill säga när ett arbete ändå behöver ske för att upprätta ett avtal. Det krävs därmed inga ytterligare resurser för att omförhandla befintliga avtal endast till följd av detta förslag. Utredningen anser därför att förslaget inte innebär några betydande ökade eller minskade kostnader jämfört med det ansvar som kommunerna redan har. Finansieringsprincipen aktualiseras därmed enligt utredningens bedömning inte.

10.4.6 Villkorade belopp införs

För kommuner innebär förslaget om villkorade belopp bland annat en utökad möjlighet att finansiera gymnasieelevers skolgång i resursskola eller i andra alternativa verksamheter för elever med behov av

[9] 2 kap. 2 a § skollagen.

särskilt stöd. Villkorade belopp kan som framgår av kapitel 9 användas även för andra ändamål. Införandet av villkorade belopp ger kommunen en möjlighet att ställa villkor och ytterst kräva bidraget tillbaka om villkoren inte har följts. Författningsstödet för att ställa villkor och återkräva utbetalda medel, samt kravet på att samråd ska ske om villkoren inom gymnasieskolan, kan förvisso leda till mer administrativt arbete hos kommunen. Förslaget är samtidigt utformat som en möjlighet och inte ett krav för en kommun. Eftersom villkorade belopp föreslås vara frivilligt för kommunen att tillämpa, liksom det föreslås vara upp till kommunerna att bestämma i vilken omfattning kontroll och uppföljning bör ske, aktualiseras inte den kommunala finansieringsprincipen.

10.5 Konsekvenser för företag i egenskap av att vara skolhuvudman

10.5.1 Enskilda huvudmän inom gymnasieskola och anpassad gymnasieskola

Utredningens förslag kan i någon mån påverka enskilda huvudmäns intäkter. Det är främst förslagen om att differentiera riksprislistan, om att vid särskilda skäl kunna frångå principen om bidrag på lika villkor och om införandet av villkorade belopp, som skulle kunna påverka enskilda huvudmäns intäkter. Nedan beskriver utredningen under respektive rubrik hur huvudmännen och deras intäkter kan påverkas av förslagen. Inledningsvis ges en övergripande beskrivning av de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

Läsåret 2025/26 fanns det 199 enskilda huvudmän inom gymnasieskolan som tillsammans drev 448 skolenheter. Som framgår av tabell 10.1 var det 75 procent av huvudmännen som bara var huvudman för en skolenhet. För anpassad gymnasieskola var det 27 enskilda huvudmän som drev 35 skolenheter med totalt 689 elever.[10] Även för dessa huvudmän är således det vanligaste att huvudmannen endast har en skolenhet.

[10] Skolverket. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2025/26.

Tabell 10.1 Enskilda huvudmän för gymnasieskola, antal skolenheter

Läsåret 2025/26

Antal skolenheter	Antal huvudmän	Andel
1	150	75 %
2–10	41	21 %
Över 10	8	4 %
Totalt	**199**	**100**

Källa: Skolverket. Gymnasieskola – antal elever läsåret 2025/26.

Det är 83 procent av de enskilda huvudmännen inom gymnasieskolan som driver sin verksamhet i aktiebolagsform och övriga som stiftelser eller föreningar.

Antalet elever för de enskilda huvudmännen spänner upp till drygt 8 000 elever och en fjärdedel har över 500 elever. Det är 22 procent av de enskilda huvudmännen som har färre än 100 elever totalt i sina verksamheter.

Tabell 10.2 Enskilda huvudmän för gymnasieskola, antal elever

Läsåret 2025/26

Antal elever	Antal huvudmän	Andel
Mindre än 100	43	22 %
100–499	106	53 %
500–999	24	12 %
1 000 eller mer	26	13 %
Totalt	**199**	**100 %**

Källa: Skolverket. Gymnasieskola – antal elever läsåret 2025/26.

Inom gymnasieskolan är det mer vanligt att en enskild huvudman är en del av en koncern jämfört med inom andra skolformer. År 2023 tillhörde 83 procent av huvudmännen som var aktiebolag en koncern inom gymnasieskolan, jämfört med att det för alla aktiebolag som drev skolverksamhet[11] var 63 procent som tillhörde en koncern.[12]

En del av huvudmännen bedriver annan verksamhet än enbart gymnasieskola. Merparten av huvudmännen (78 procent) bedriver

[11] Även skolformerna förskola och grundskola.
[12] SWECO (2024). *Utbildningssektorn ur ett företagsekonomiskt perspektiv*, s. 25. I analysen ingår endast aktiebolag eftersom övriga associationsformer inte är skyldiga att lämna ekonomisk information.

endast skolformen gymnasieskola, men några av huvudmännen bedrev även verksamhet inom andra skolformer, såsom grundskola.

Det var 18 procent av huvudmännen inom gymnasieskolan som drev annan verksamhet än enbart skolverksamhet. Det kan exempelvis handla om att huvudmannen även driver boende inom vård och omsorg, mjölkproduktion och djuruppfödning eller någon form av tillverkning. Detta gör att enskilda huvudmäns ekonomi är relativt svåranalyserad, eftersom nyckeltalen avser hela huvudmannens ekonomi och inte bara skolverksamheten. Huvudmännen hade totala omsättningar som spände från drygt 4 miljoner kronor upp till drygt 9 miljarder kronor. I den totala omsättningen ingår dock även eventuell annan verksamhet än skola.[13]

Det är inte ovanligt att företag vissa år går med förlust och ett tillräckligt stort eget kapital gör det då möjligt att hantera dessa förluster. År 2023 hade 32 av 206 huvudmän, motsvarande 16 procent, ett eget kapital som understeg en miljon kronor. Soliditeten, det vill säga hur stor andel av ett företags tillgångar som är finansierade med eget kapital, förefaller vara något högre inom aktiebolag verksamma inom gymnasieskolan jämfört med aktiebolag inom andra skolformer. År 2023 var soliditeten 45,9 procent för aktiebolagen verksamma inom gymnasieskolan jämfört med 43,3 procent i genomsnitt för alla skolformer. En negativ soliditet innebär att det egna kapitalet är förbrukat, vilket skulle kunna innebära svårigheter att driva verksamheten och risk för konkurs. Det fanns inga aktiebolag verksamma inom gymnasieskolan som hade en negativ soliditet 2023.[14] Utredningen har även samlat in årsredovisningar för föreningar och stiftelser som driver gymnasieskola, vilka visar att 3 av dessa 40 huvudmän hade en negativ soliditet 2023. Dessa tre huvudmäns elevantal varierade från knappt 30 till över 500. En av dessa huvudmän bedrev bara gymnasieskola, medan de två andra bedrev både grund- och gymnasieskola.

10.5.2 Uppdrag till Skolverket om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar

En differentiering av riksprislistan baserat på meritvärde kommer att påverka ersättningen till enskild huvudman uppåt eller nedåt beroende på hur stor andel av huvudmannens elever som ersätts enligt rikspris-

[13] Egen bearbetning av statistik från Upplysningscentralen (UC).
[14] SWECO (2024). *Utbildningssektorn ur ett företagsekonomiskt perspektiv*, s. 31–32.

listan och hur stor andel av dessa som ingår i någon av kvartilgrupperna som får antingen tillägg eller avdrag. Totalt sett innebär det dock en förhållandevis begränsad del av resurserna som omfördelas (fem procent). Fem procent av en enskild huvudmans totala grundbelopp är den maximala andelen som intäkten kan förändras. Detta förutsätter dock att huvudmannens ersättningar på alla program uteslutande fastställs enligt riksprislistan och att alla elever antingen genererar enbart tillägg eller enbart avdrag.

Utredningen har genom att analysera statistik på individnivå med elevers meritvärden simulerat hur en omfördelning baserat på meritvärden skulle falla ut. Analysen, som baseras på elever på nationella program läsåret 2025/26, visar att enskilda huvudmän generellt sett har elever med lägre meritvärden och som således skulle generera tillägg i högre grad. Eftersom det inte finns tillgängliga uppgifter om vilka skolenheter och för vilka elever som riksprislistan används, har utredningen utgått från samtliga elever. Detta har sedan använts för att dra slutsatser om eventuella konsekvenser för de enskilda huvudmännen när det gäller de cirka 2,5 procent av eleverna som ersätts enligt riksprislistan.

En omfördelning ger totalt sett ökade intäkter för enskilda huvudmän

Den totala förändringen som skulle uppstå för de enskilda huvudmännen om alla elever omfattades av omfördelningen skulle enligt analysen för läsåret 2025/26 uppgå till ett tillskott om drygt 56 miljoner kronor. Om alla elever i fristående skola skulle ersättas enligt riksprislistan skulle kostnaden vara knappt 14 miljarder kronor. Resultatet av omfördelningen på 56 miljoner kronor motsvarar därmed 0,4 procent av de totala resurserna från hemkommuner till enskilda huvudmän.[15] Notera att detta är ett resultat för ett enskilt år – utfallet kommer att variera beroende på meritvärdesgränserna för aktuellt år och vilka elever de enskilda huvudmännen har det aktuella året.

[15] Analysen baseras på 107 946 elever hos enskild huvudman och 14 miljarder kronor avser summan av det differentierade programpriset för dessa elever. Skillnaden om 56 miljoner kronor har räknats fram genom att jämföra dagens rikspris med det differentierade priset enligt utredningens förslag. Med differentiering innebär 52 536 elever oförändrat pris, det vill säga elever i kvartil två och tre. Det är 32 576 elever som ingår i kvartil 1 och innebär ett tillägg på programpriset, vilket summerar till 204 887 410 kronor. Det är 22 834 elever som innebär ett avdrag på programpriset och detta summerar till -148 108 915 kronor.

I tabell 10.3 visas resultatet av omfördelningen per program för alla elever på nationella program hos enskild huvudman. Som framgår av tabellen är summan positiv för alla program utom industritekniska-, naturbruks- och restaurang- och livsmedelsprogrammen. Detta indikerar således att eleverna hos enskild huvudman på de flesta programmen till övervägande del har relativt låga meritvärden och därmed får tillägg vid en omfördelning.

Tabell 10.3 Netto av omfördelning per program

Elever hos enskild huvudman läsåret 2025/26

Program	Antal elever kvartil 1 – tillägg	Antal elever kvartil 4 – avdrag	Netto (kr)
Barn- och fritidsprogrammet	714	505	1 237 280
Bygg- och anläggningsprogrammet	938	381	4 408 655
Ekonomiprogrammet	6 290	5 183	5 518 395
El- och energiprogrammet	2 328	741	11 545 425
Estetiska programmet	2 703	1 670	6 879 780
Fordons- och transportprogrammet	1 098	558	4 668 300
Frisör- och stylistprogrammet	489	278	1 560 245
Försäljnings- och serviceprogrammet	1 101	637	2 684 240
Hantverksprogrammet	838	523	2 296 350
Hotell- och turismprogrammet	302	282	123 600
Humanistiska programmet	18	13	27 150
Industritekniska programmet	240	678	–3 950 760
Naturbruksprogrammet	1 559	1 936	–4 995 250
Naturvetenskapsprogrammet	3 755	2 460	7 025 375
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	172	259	–726 885
Samhällsvetenskapsprogrammet	6 471	4 593	9 436 950
Teknikprogrammet	2 470	1 498	5 749 950
VVS- och fastighetsprogrammet	430	163	2 107 965
Vård- och omsorgsprogrammet	660	476	1 182 200
	32 576	**22 834**	**56 778 495**

Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket och riksprislistans programpriser för 2025.

Som visas i tabell 10.3 skulle enskilda huvudmän som kollektiv få ökade intäkter om en differentiering efter meritvärde skulle göras för alla elever. Mellan skolenheterna kan det dock variera beroende på dels hur stor andel av eleverna som ersätts enligt riksprislistan, dels hur stor andel av eleverna som ger tillägg och avdrag. Här kan

det variera bland annat beroende på var skolenheten är belägen och vilka program som den bedriver. Utredningen redogjorde ovan för att det främst är i landsbygdskommuner med eller utan besöksnäring och pendlingskommuner nära mindre städer som riksprislistan är aktuell. När det gäller program är det främst för naturbruksprogrammet som riksprislistan används. Som nämnts tidigare har Skolverket bedömt att riksprislistan tillämpas för cirka 3 000 elever (motsvarande 2,5 procent av eleverna i fristående skolor). Utredningen har samtidigt tagit del av ett fåtal exempel på skolor som driver naturbruksprogram med en stor andel beslut enligt riksprislistan.

Om det finns en skola med 100 procent av besluten enligt riksprislistan, i kombination med att 100 procent av eleverna befinner sig uteslutande i kvartil 1 eller 4, skulle den således påverkas mest – nämligen i form av fem procent ökade eller minskade intäkter i form av grundbelopp. Eftersom utredningen saknar uppgifter om för vilka elever riksprislistan tillämpas, och det kan variera från år till år, har analysen fokuserat på hur vanligt det är att en skolenhet har en stor andel enbart tillägg eller avdrag. I tabell 10.4 visas utfallet baserat på om alla fristående skolenheter skulle ersättas enligt riksprislistan. Där framgår det att de fristående skolor som har en hög andel elever som genererar tillägg eller avdrag är relativt få. Det finns 17 skolenheter som har över 80 procent av eleverna i kvartil 1, som skulle ge tillägg vid en omfördelning. Dessa motsvarar fyra procent av antalet fristående skolenheter eller tre procent av eleverna. Enheterna som i stället har många elever med höga meritvärden, och som därför skulle kunna få avdrag, är färre till antalet och motsvarar två procent av enheterna eller tre procent av eleverna.

Tabell 10.4 Antal skolenheter med stor andel elever som omfattas av omfördelning

Fristående skolenheter läsåret 2025/26

	Antal skol-enheter	Andel skol-enheter	Antal elever	Andel elever
80–100 % av eleverna får tillägg	17	4 %	2 816	2,6 %
80–100 % av eleverna får avdrag	8	2 %	3 403	3,2 %
Totalt	**442**		**107 946**	

Anm.: Antalet skolenheter skiljer sig från tabell 10.1 (448 stycken) på grund av att den individbaserade statistiken innehöll drygt 7 000 elever där uppgift om meritvärde saknades. Dessa elever har därför tagits bort från beräkningarna, vilket har inneburit en skillnad både i antal elever och i antal skolenheter.
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Även inom naturbruksprogrammen är det få huvudmän med en hög andel enbart avdrag respektive tillägg

Utredningen har genom den kartläggning som nämndes i avsnitt 10.4.1 funnit att naturbruksprogrammet är det program där riksprislistan tillämpas mest. Läsåret 2025/26 bedrev 35 enskilda huvudmän totalt 73 skolenheter som hade naturbruksprogrammet. Huvuddelen av dessa huvudmän hade endast en skolenhet (28 av 35), men en huvudman hade hela 23 skolenheter. (Notera dock att en skolbyggnad kan inrymma flera skolenheter.) Det var 40 av de 73 skolenheterna (55 procent) som endast anordnade naturbruksprogram, medan övriga således bedrev minst ytterligare ett program på skolenheten. Totalt antal elever hos dessa huvudmän spänner från 14 till 6 663 elever. Den huvudman som hade flest elever på naturbruksprogrammet hade 2 660 elever. De flesta huvudmän (56 procent) hade mellan 100 och 400 elever medan 26 procent hade färre än 100 elever.

Som framgick av tabell 10.3 var det totalt fler elever med avdrag än med tillägg inom naturbruksprogram hos enskild huvudman. Det var 1 936 elever (27 procent) som innebar avdrag, medan 1 559 elever (22 procent) innebar tillägg. Det är samtidigt ovanligt med huvudmän som till stor del får enbart avdrag respektive tillägg. I tabell 10.5 visas fördelningen av elever med tillägg respektive avdrag för de enskilda huvudmännen med naturbruksprogram, om alla beslut hade tagits enligt riksprislistan. Det är en hög andel av huvudmännen där andelen elever med tillägg eller avdrag är mindre än 50 procent. En tredjedel av huvudmännen, 11 stycken, har vidare en relativt jämn fördelning mellan tillägg och avdrag som för dessa huvudmän till viss del tar ut

varandra. Det fanns dock två huvudmän med över 80 procent av eleverna som genererade avdrag. Däremot fanns det inga huvudmän med över 80 procent av eleverna med tillägg.

Tabell 10.5 Fördelning av andel tillägg och avdrag

Enskilda huvudmän med naturbruksprogram läsåret 2025/26

	Antal huvudmän	Andel huvudmän	Antal elever	Andel elever
TILLÄGG				
Över 80 %	0	0 %	0	0 %
50–79 %	4	11 %	61	1 %
0–49 %	31	89 %	7 033	99 %
Totalt	**35**	**100 %**	**7 094**	**100 %**
AVDRAG				
Över 80 %	2	6 %	319	4 %
50–79 %	0	0 %	0	0 %
0–49 %	33	94 %	6 775	96 %
Totalt	**35**	**100 %**	**7 094**	**100 %**

Anm.: I de fall skolenheterna bedriver flera program räknas inte dessa elever med i tabellen.
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Få som på ett betydande sätt skulle påverkas av omfördelningen

Utredningens förslag kommer således i någon mån att påverka vissa enskilda huvudmäns intäkter. Den samlade bilden av utredningens analyser av omfördelningen är dock att denna påverkan totalt sett kommer att vara marginell. Det är endast ett fåtal av eleverna som ersätts enligt riksprislistan (2,5 procent) och för flertalet huvudmän är dessa ersättningar därför endast en mindre del av intäkten. Det är också en förhållandevis liten del av resurserna som omfördelas (5 procent). Det är dessutom så att det är relativt ovanligt att skolenheter och huvudmän till uteslutande del har elever i någon av kvartilerna ett eller fyra och för en del tar tillägg och avdrag ut varandra.

Naturbruksprogrammet är troligen det program där ersättning enligt riksprislistan är vanligast. Majoriteten av huvudmännen (74 procent) som bedriver naturbruksprogram har samtidigt fler än 100 elever och nästan hälften bedriver även andra program än naturbruksprogrammet. Av det totala antalet fristående skolenheter (442 enheter) handlar det i nuläget troligtvis om två enheter som bedriver natur-

bruksprogrammet där omfördelningen baserat på meritvärde skulle kunna slå igenom som maximalt fem procents avdrag från grundbeloppen. Det är dock inte klarlagt att samtliga elever vid dessa två skolenheter omfattas av riksprislistan. Andelen avdrag kommer sannolikt därför inte att vara så pass hög.

Införandet av en omfördelning baserat på meritvärde är enligt utredningen att betrakta som en konsekvens av att skollagen redan i dag ålägger kommunerna att fördela resurser efter elevernas förutsättningar och behov.[16] Den intäktspåverkan som utredningen ovan bedömer totalt sett kommer att vara marginell avser att utjämna skillnader och kompensera för elevers skilda förutsättningar. Enligt utredningen är det rimligt, och i linje både med reglering och vad forskning visar, att mer resurser ges när eleverna bedöms ha sämre förutsättningar att nå examen och därmed kan ha behov av mer stöd. Det är samtidigt rimligt att mindre resurser ges när förhållanden är de omvända.

Genom beslut om att en omfördelning ska införas kommer huvudmännen att få en viss förberedelsetid och utredningen bedömer att eventuella intäktsförändringar borde ligga inom ramen för vad en huvudman kan förväntas hantera. Det är inte ovanligt att enskilda huvudmän behöver anpassa sin ekonomi när förändringar sker på intäktssidan, till exempel vid förändrad skolpeng eller förändringar i elevantal. Utredningen anser därför att förslaget är motiverat och rimligt även i förhållande till de fåtal enheter där omfördelningen kan få något större betydelse.

10.5.3 Uppdrag till Skolverket om att förtydliga instruktioner

Utredningens förslag om att Skolverket ska få i uppdrag att se över instruktionerna för inrapporteringen till riksprislistan skulle kunna få viss påverkan på rikspriset. Det skulle därmed kunna påverka intäkterna för enskilda huvudmän. Utredningen redogjorde under avsnitt 10.4.4 för konsekvenserna av förslaget för kommunerna, som bedömdes som mycket begränsade. Konsekvenserna skulle kunna bli motsvarande för enskilda huvudmän. Förtydligandet av att strukturersättningar ska ingå skulle kunna medföra att rikspriset i någon mån blir högre och därmed skulle också intäkterna för enskild huvudman

[16] 2 kap. 8 b § skollagen.

kunna öka något. Å andra sidan skulle tillförandet av budgeterade kostnader för lärlingsutbildningar kunna medföra ett något lägre rikspris jämfört med i dag för de yrkesprogram där lärlingsutbildningar bedrivs. Den totala påverkan på den enskilda huvudmannens intäkter, oavsett om den är positiv eller negativ, skulle vara beroende av hur stor andel av ersättningen som fastställs enligt riksprislistan. En enskild huvudman med många elever som har priset fastställt enligt riksprislistan skulle kunna få en något större proportionell påverkan på sin ekonomi. Samtidigt är utredningens sammantagna bedömning att effekterna på priset av dessa förtydliganden i instruktionerna är mycket begränsade. Förändringarna kommer därför endast att ha marginell påverkan på intäkterna för enskild huvudman, oavsett om den har jämförelsevis många eller få beslut som tas enligt riksprislistan.

10.5.4 Vid särskilda skäl får kommunerna frångå principen om bidrag på lika villkor

I många kommuner kan ersättningen även med föreslagna undantag på grund av särskilda skäl fortfarande vara densamma mellan huvudmannatyperna när det inte finns några merkostnader på grund av kommunernas utbudsansvar. I flera kommuner, och under vissa perioder, borde det inte gå att motivera undantag eftersom inga merkostnader har uppstått. Det blir då ingen skillnad jämfört med i dag.

När undantaget tillämpas kommer det att få betydelse för bidraget till enskild huvudman för alla program av samma slag. Kostnaden för ett eller flera program, vid en eller flera skolenheter, samt elevantalen vid dessa kommer då inte att ingå i beräkningen av grundbeloppet. Underlaget att beräkna grundbeloppet på blir därmed mindre för dessa program jämfört med om utbildningar inte hade undantagits. Vilken påverkan på grundbeloppet som det innebär beror på hur många andra utbildningar av samma slag som kvarstår och kostnaderna för dem. Om det är en stor kommun med många skolenheter som bedriver samma program till ungefär samma kostnad, och det behövs undantag endast för en enhet, kan förslaget få mindre betydelse.

Åberopandet av särskilda skäl kan sägas innebära att betydelsen av att en skola eller ett program avvecklas tidigareläggs för beräkningen av grundbeloppet. Omvänt gäller när det är en skola som startas upp. Låt säga att en kommunal huvudman som har två skolenheter be-

slutar att avveckla den ena från och med hösten 2030, med successiv avveckling och stoppat intag från läsåret 2028/29. Om kommunen tillämpar särskilda skäl, innebär det att den budgeterade kostnaden och elevantalen vid denna skolenhet inte tas med när bidraget beräknas från och med läsåret 2028/29. Om särskilda skäl däremot *inte* tillämpas, kommer denna enhet att exkluderas från beräkningen först från och med läsåret 2030/31 då skolenheten avvecklats och det därmed inte borde finns några kostnader för skolenheten längre.

Huruvida detta undantag innebär att grundbeloppet till enskild huvudman blir avsevärt lägre, beror på om den kvarvarande skolan har högre eller lägre kostnader per elev jämfört med vad den avvecklade skolan hade innan intaget stoppades. Det är samtidigt rimligt att anta att kommuner kommer att åberopa särskilda skäl endast när det kommer att leda till minskade kostnader för kommunen för bidraget till enskild huvudman. Enskild huvudman går då miste om en intäkt som motsvarar en merkostnad som huvudmannen inte har. Att bidraget inte baseras på dessa merkostnader bör därför inte påverka enskild huvudmans förutsättningar att bedriva utbildningen. När särskilda skäl tillämpas får enskild huvudman ett bidrag som motsvarar kommunal huvudmans kostnad för att bedriva utbildningen *exklusive* tillfälliga merkostnader för utbudsansvaret. Möjligheterna att göra undantag på grund av särskilda skäl kan därmed över tid bidra till mer stabila förutsättningar att beräkna grundbeloppet på jämfört med när även tillfälliga merkostnader behöver ingå i beräkningen.

10.5.5 Villkorade belopp införs

Generellt om villkorade belopp till enskild huvudman

Införandet av villkorade belopp tydliggör att kommunen har en möjlighet att lämna en högre ersättning för en viss typ av verksamhet. Möjligheten för kommunen att ställa upp villkor kan för enskilda huvudmän som bedriver resursskolor, eller annan verksamhet för elever i behov av särskilt stöd, innebära en större tydlighet i vad som förutsätts för att en utökad ersättning ska utgå. Villkorsställandet och möjligheten till återkrav skulle därmed kunna bidra till en ökad förutsägbarhet och långsiktighet i finansieringen för enskilda huvudmän. Kraven på att kommunerna ska samråda om villkoren inom gymnasieskolan kan också leda till att villkoren blir mer lika inom

ett större område jämfört med hur det är i dag med de strukturbidrag som vissa kommuner använder.

Villkorade belopp innebär samtidigt att specifika krav kan ställas på den enskilda huvudmannen från hemkommunen och att medlen kan återkrävas om villkoren inte uppfylls. Det är något som inte förekommer i dag annat än när det gäller tilläggsbelopp och i någon mån inom introduktionsprogrammen där ersättningen regleras genom överenskommelse. Betydelsen av inte kunna uppfylla villkoren och av återkrav påverkas bland annat av hur stor del av huvudmannens intäkter som kommer från villkorade belopp. När det gäller till exempel ändamålet resursskolor kan detta, som utredningen tidigare visat, handla om betydande belopp som huvudmannen riskerar att mista om villkoren inte uppfylls. Utredningen resonerar därför nedan om betydelsen av ett återkrav för en sådan verksamhet ur ett elevperspektiv. När det gäller ändamålet satsningar ska detta enligt utredningen handla om mindre, tillfälliga belopp. I den mån det har förekommit tidigare har de enskilda huvudmännen, enligt principen om bidrag på lika villkor, fått del av dessa medel oavsett hur de har använt dem. Med utredningens förslag kommer den huvudman som inte kan genomföra satsningen, till exempel ett metodutvecklande projekt som involverar flera samhällssektorer eller att ge körkortsutbildning till eleverna, behöva avstå från dessa medel. Men huvudmannen har då heller inte kostnaden för satsningen.

Som beskrevs tidigare är det inte ovanligt att en huvudman har elever från flera kommuner. Det varierar dock mellan olika huvudmän hur pass stor spridningen på flera kommuner är och det verkar vara vanligare med en större spridning på skolenheter i storstadsområden. Om villkorade belopp från olika kommuner fördelas med motstridiga eller svårförenliga krav, kan det göra det utmanande för en enskild huvudman att ta emot medlen och uppfylla kraven. Motsvarande gäller om medel utgår för en satsning som inte kan fördelas endast till en grupp av eleverna. Genom utredningens förslag om att samråd ska ske om villkoren i de primära samverkansområdena minskar dock risken för att kommunerna framöver ställer upp svårförenliga eller motstridiga krav.

Enligt utredningen är det rimligt att hemkommunen får möjlighet att ställa villkor när ett utökat bidrag är motiverat endast av vissa förutsättningar. Villkorade belopp utan en möjlighet till återkrav skulle däremot inte innebära några konkreta incitament att följa vill-

koren. För villkorade belopp gäller samtidigt principen om bidrag på lika villkor och ytterst kan en enskild huvudman som anser att en kommuns användning av villkorade belopp strider mot principen få frågan prövad i domstol. Det hindrar kommuner från att använda villkorade belopp på ett sådant sätt att principen inte följs.

Betydelsen av villkorade belopp för bidraget i sin helhet

Utredningen ser inte att nivån på grundbeloppen för samtliga huvudmän kommer att påverkas av införandet av villkorade belopp. I dag använder en del kommuner så kallade strukturbidrag som är en del av grundbeloppet. När villkorade belopp införs kan vissa av dessa strukturbidrag, till exempel strukturbidrag för program med SPV, i stället ges som villkorade belopp. Grundbeloppet för övriga huvudmän, som inte får de villkorade beloppen, kommer däremot inte att påverkas eftersom de tidigare strukturbidragen inte heller har ingått i beräkningen av deras grundbelopp.

Utredningen ser inte heller stora risker för att kommunerna på sikt ska omfördela betydande resurser från grundbelopp till villkorade belopp. Det är något som annars skulle kunna leda till en ökad detaljstyrning av skolan och som skulle kunna påverka de enskilda huvudmännens möjligheter till finansiering av verksamheten. I förhållande till kommunens totala resurser för berörd skolform bör villkorade belopp enligt utredningen vara en mindre del. Som utredningen framförde i kapitel 9 ska villkorade belopp inte användas till exempel för att reglera en viss personaltäthet i *alla* skolor. Villkorade belopp ska lämnas för ett visst ändamål, såsom resursskola, och ska ges på samma grunder som resurserna fördelas till kommunens eget motsvarande program. Besluten är dessutom möjliga att överklaga. Det begränsar därmed risken för villkorade belopp som inte motsvarar dessa förutsättningar.

Införandet av villkorade belopp skulle däremot kunna ha en viss påverkan på de enskilda huvudmän som får bidrag fastställt enligt riksprislistan. I dag ska kommuner rapportera in sina grundbelopp, inklusive så kallade strukturbidrag, som underlag till riksprislistan. Om villkorade belopp införs är dessa inte en del av grundbeloppet och ska därmed inte ingå i det som rapporteras in. Utredningen ser inte att det skulle vara rimligt att de läggs till det som ska rapporteras

in eftersom det avser merkostnader som enbart vissa huvudmän har. Om det hade varit många kommuner som har sådana strukturbidrag som överförs till villkorade belopp skulle det kunna innebära ett mindre underlag och något lägre grundbelopp enligt riksprislistan. Utredningen bedömer dock, på grund av nedanstående, att en sådan påverkan är mycket liten:

- Det är enbart grundbeloppen för cirka 3 000 elever som fastställs enligt riksprislistan och det är troligen inte alla elever på en enskild huvudmans skola som omfattas.
- Volymen strukturbidrag som skulle kunna vara aktuella att föra över till villkorade belopp är, enligt utredningens uppfattning, begränsad och påverkan på riksprislistans belopp blir därför liten. Strukturbidrag till program med SPV (eller motsvarande) är troligen det vanligaste strukturbidraget i dag. Det är samtidigt en begränsad mängd kommuner som använder detta, för ett begränsat antal elever. Motsvarande borde gälla även för strukturbidrag för skolor i glesbygd. Trots att det ibland handlar om förhållandevis höga strukturbidrag, mer än en dubblering av ersättningen, är det samtidigt en liten andel som får denna ersättning. Exempelvis i Stockholmsregionen lämnas strukturbidrag för program med SPV för mindre än en procent av eleverna.

Utredningen bedömer mot bakgrund av ovanstående att påverkan på riksprislistans nivåer av införandet av villkorade belopp är mycket marginell.

Utredningen har tidigare i betänkandet bedömt att villkorade belopp ur administrationshänseende bör hanteras på samma sätt som tilläggsbelopp. Att villkorade belopp inte föreslås vara grundande för administrationsschablonen skulle dock i en övergång kunna få till följd att enskilda huvudmän som i dag får ett förhöjt grundbelopp, av vissa kommuner kallat strukturbidrag, får en lägre tilldelning i kostnadsslaget administration. Exempelvis beskrevs tidigare strukturbidrag till resursskolorna om cirka 150 000 kronor per elev, vilket innebär en utökad administrationsschablon om 4 500 kronor per elev. Administrationsschablonen handlar således om en förhållandevis liten del av bidraget. Utredningen ser heller inte skäl till att villkorade belopp generellt skulle generera mer ersättning för administration. Det verkar dessutom vara få kommuner som använder sig av den

här typen av högre grundbelopp i dag, samtidigt som det inte kommer att finnas något hinder för dessa kommuner att fortsätta fördela medel på samma sätt som tidigare. De kommuner som väljer att omvandla sina nuvarande högre grundbelopp till villkorade belopp behöver oavsett se över vad villkoren ska innehålla, göra en ny bedömning av bidragsnivån och samråda om villkoren med andra kommuner. Det blir med andra ord ingen automatisk omvandling av andra ersättningar till villkorat belopp, utan det kommer att kräva ett aktivt ställningstagande från kommunens sida. Utredningen bedömer därför att påverkan på enskilda huvudmän i detta hänseende är marginell.

10.5.6 Vissa aspekter när det gäller skolhuvudmännen som företag

Konkurrensen och tidsåtgången

Utredningen bedömer att förslagen i detta betänkande inte påverkar konkurrensen mellan företagen negativt. Förslagen bidrar till en ersättning som bättre återspeglar kostnaderna och skillnaderna i förutsättningar för att bedriva verksamheten. Detta borde vara gynnsamt för konkurrensförhållandena. Exempelvis innebär utredningens förslag om att differentiera riksprislistan efter elevernas meritvärden att en huvudman som till övervägande del har elever med sämre studieförutsättningar får mer resurser. Det är enligt utredningen rimligt eftersom kostnaderna också borde vara högre hos dessa huvudmän. Förslaget om att kommuner vid särskilda skäl ska få undanta vissa utbildningar innebär att enskilda huvudmän med elever från dessa hemkommuner inte längre automatiskt får ersättning för merkostnader som de inte har. Utredningen anser att detta inte påverkar konkurrensen mellan företag negativt utan tvärtom kan vara gynnsamt för den. Tidigare har en huvudman kunnat ha haft fördelar av att elevernas hemkommuner till exempel har behövt bygga ut eller avveckla en skolenhet. Det har medfört att huvudmannen då har fått en högre ersättning även om den enskilda huvudmannen inte har haft motsvarande merkostnader. Med utredningens förslag försvinner denna fördel och det blir då mer likvärdig resursfördelning såväl mellan enskilda och kommunala huvudmän som mellan olika enskilda huvudmän. Därutöver innebär utredningens förslag också ökad kontroll genom att villkorade belopp införs. Det medför att de som *inte* lever

upp till villkoren kan bli av med den utökade ersättningen, medan de som lever upp till villkoren kan få del av den. Även det menar utredningen snarare gynnar konkurrensförhållandena mellan företagen än missgynnar dem.

Utredningen anser inte heller att förslagen på ett betydande sätt innebär en ökad tidsåtgång för företagen. Förslagen innebär inte stora regelförändringar som kräver tid från huvudmännen att sätta sig in i. Förslaget om villkorade belopp förutsätter inte ett ansökningsförfarande, men kan innebära att företagen behöver redovisa hur villkoren uppfylls. Enligt utredningen kommer det att handla om en typ av dokumentation som huvudmännen redan bör ha tillgänglig och med enkelhet kan redovisa. Men som utredningen betonat i kapitel 9 är det samtidigt angeläget att kommunerna eftersträvar rimliga redovisningskrav. I övrigt anser utredningen inte att förslagen påverkar företagens tidsåtgång.

Särskilt om konsekvenser för små och medelstora företag som driver skola

Utredningen beskrev tidigare att det är strax över en femtedel av de enskilda skolhuvudmännen som har mindre än 100 elever. Utredningen bedömer att dessa företag inte kommer att påverkas av förslagen i detta slutbetänkande på annorlunda sätt än övriga företag och bedömer därför att det inte finns behov av särskild hänsyn till små och medelstora företag i regleringsutformningen.

Förslagen bidrar till att resursfördelningen i högre utsträckning än i nuläget återspeglar kostnaderna och skillnaderna i förutsättningar mellan olika huvudmän. Exempelvis utredningens förslag om att differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar innebär, som nämndes ovan, att en huvudman som till övervägande del har elever med sämre studieförutsättningar får mer resurser. Omvänt gäller när huvudmannens elever har jämförelsevis goda studieförutsättningar. En sådan differentiering bedöms bättre motsvara de kostnader som en huvudman kan ha för en elev. Enligt utredningen torde detta innebära en mindre risk för verksamheten än att som liten huvudman ha elever som behöver mer stöd samtidigt som ersättningen inte är differentierad efter detta.

För små huvudmän kan villkorade belopp innebära utökade möjligheter att få finansiering, eftersom kommuner genom villkorade

belopp får fler sätt att fördela resurser på. Genom möjligheten till kontroll finns också fler incitament för kommunerna att överhuvudtaget använda en utökad ersättning. Villkorade belopp kan därigenom innebära en mer stabil finansieringsgrund jämfört med i dag. En stabilare finansiering gynnar särskilt mindre företag eftersom de har sämre möjligheter att fördela om resurser mellan olika verksamheter inom företaget. Villkorade belopp innebär inget ansökningsförfarande, vilket kan vara extra betungande för små företag. Huvudmännen behöver dock på förhand intyga att de uppfyller villkoren och sedan kunna redovisa att villkoren uppfylls. Den typen av kontroll och uppföljning kan förefalla vara mer belastande för mindre företag. Samtidigt kan närheten till verksamheten i små företag innebära att det är enklare att redovisa. Enligt utredningen torde det också för såväl stora som små företag handla om en typ av dokumentation som huvudmännen redan bör ha tillgänglig och med enkelhet kan redovisa.

För att villkorade belopp ska medföra en mer stabil finansiering förutsätter det att kommunerna använder sig av villkorade belopp på ett transparent och långsiktigt sätt, utformar tydliga villkor och genom samråden strävar efter en samstämmighet i villkoren. Om kommunerna förändrar villkoren mycket från år till år skulle det däremot kunna leda till en mer instabil finansiering. I likhet med för de större företagen kan det också innebära utmaningar för små företag om de har elever från flera kommuner med olika villkor som är svåra att förena. Små företag har, enligt den sammanställning som utredningen har gjort, ungefär samma spridning av elever från olika kommuner som större företag har. Det innebär att små företag på mindre orter i större utsträckning har elever från lägeskommunen, medan små företag i ett storstadsområde har en större spridning.

Genom kravet på samråd minskar risken för svårförenliga krav från olika kommuner. Med kravet på samråd finns också en viss tröghet inbyggt i förslaget så att det inte ska vara möjligt att med kort varsel ändra förutsättningarna på egen hand för en kommun. Kommunerna torde därtill ha ett begränsat intresse av att genomföra upprepade förändringar av villkoren eftersom det påverkar förutsättningarna även för den egna verksamheten.

Förslaget att ge kommunerna möjlighet att undanta vissa utbildningar från beräkningen av grundbelopp innebär att huvudmännen inte får ersättning för merkostnader som de inte har. Undantags-

möjligheten gäller endast vid särskilda skäl som är restriktivt och därmed kommer att tillämpas i få situationer. Eftersom utgångspunkten är att det är en merkostnad som endast kommunen har, kommer förslaget enligt utredningen inte att ha en betydande påverkan vare sig på stora eller små företag.

10.6 Övriga konsekvensanalyser

10.6.1 Eventuella konsekvenser för skolans personal samt pedagogiska och organisatoriska konsekvenser

Utredningens förslag medför inga direkta pedagogiska konsekvenser eller annan direkt påverkan på skolans personal. Förslagen syftar till en mer likvärdig resursfördelning och innebär därigenom inte direkta krav på en förändrad pedagogik eller liknande. Utredningens förslag om differentierad resursfördelning beroende på elevernas studieförutsättningar innebär att skolor där eleverna har jämförelsevis låga meritvärden kan få mer resurser. Det skulle kunna leda till bättre förutsättningar för det pedagogiska uppdraget på dessa skolor.

Utredningen bedömer inte heller att förslagen medför några direkta organisatoriska konsekvenser. Förslagen innebär enligt utredningens bedömning inte behov av någon ny kompetens eller organisationsförändring hos stat, kommuner eller huvudmän. Befintliga administrativa funktioner får i några fall ett förändrat arbetssätt, såsom Skolverket i sitt arbete med riksprislistan och kommunerna om de väljer att använda sig av villkorade belopp. Förslagen ställer däremot inte krav på exempelvis ny kompetens jämfört med de uppdrag som dessa aktörer redan har.

För en del skolenheter skulle möjligheten att få villkorade belopp för satsningar kunna medföra ökade krav på verksamheten utöver befintliga krav genom skollagen. I viss mån förekommer den typen av satsningar redan i dag. Exempelvis förekommer det att kommuner ett visst år satsar på utökade personalvårdsförmåner, särskilda utbildningsinsatser eller ett metodutvecklande projekt. Det blir därmed ingen ny företeelse att hantera, i varje fall inte för de kommunala skolenheterna. Den här typen av satsningar bör dessutom, även om de kommer med krav på vad de ska användas till, i flera fall kunna ses som positiva ur skolenheternas perspektiv.

Åtskilliga satsningar parallellt skulle dock kunna vara betungande för verksamheterna. Exempelvis om kommunen ett visst år tillfälligt satsar på en kurs i våldsbejakande extremism för all personal samtidigt som kommunen också satsar på kurser i hållbara skolmåltider. Utredningens utgångspunkt är att kommunens främsta intresse är att skapa rimliga förutsättningar för sin verksamhet. Enligt utredningens intervjuer har den här typen av satsningar tidigare endast förekommit i begränsad omfattning. Utredningens förslag är främst motiverat av behovet av att gentemot enskild huvudman kunna återkräva bidraget om villkoren inte uppfylls. Utredningen anser inte att möjligheten att säkerställa att medlen används på avsett sätt också hos enskild huvudman skulle innebära en betydande utökning av den här typen av satsningar.

10.6.2 Konsekvenser för eleverna samt FN:s konvention om barnets rättigheter

Enligt utredningens bedömning är förslagen i detta betänkande sammantaget positiva ur ett elevperspektiv. Förslagen kan också sägas bidra till efterlevnaden av barnkonventionens artikel 2 om att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter samt artikel 28 om att barn har rätt till utbildning.

Utredningens förslag om att riksprislistan ska differentieras utifrån elevernas studieförutsättningar och användas som en norm syftar till att göra resursfördelningen till skolan mer likvärdig inom landet. Detta kan i sin tur bidra till en mer likvärdig utbildning, vilket är positivt ur ett elevperspektiv.

Möjligheten för kommuner att vid särskilda skäl beräkna bidragsbeloppen med hänsyn till sitt utbudsansvar bedömer utredningen bidrar till en ökad likvärdighet i resursfördelningen mellan enskilda och kommunala huvudmän. Genom förslagen blir resursfördelningen mer likvärdig mellan olika huvudmantyper i en kommun. Detta kan i sin tur kan bidra till en likvärdig utbildning och därmed ha positiva konsekvenser ur ett elevperspektiv.

Utredningen föreslår också att kommunerna i sina primära samverkansavtal ska ha villkor för fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar. Detta förslag bedöms ytterst leda till ökade möjligheter för eleverna att få tillgång till utbildning som i

större utsträckning än i dag leder till arbete, vilket bör vara positivt ur ett elevperspektiv.

Genom att använda villkorade belopp till resursskolor och andra verksamheter för elever i behov av särskilt stöd kan hemkommunen säkerställa att det stöd som motiverat ett högre ersättningsbelopp också ges. Det är positivt ur ett elevperspektiv och kan bidra till en ökad likvärdighet i utbildningen.

Konsekvenserna av villkorade belopp för satsningar kommer troligen att vara liknande de som uppstår i dag av olika satsningar som ingår i grundbeloppet. Det innebär att en kommuns elever kan få ta del av satsningar i varierande grad beroende på vilken huvudman som eleven går hos. Om en kommun exempelvis satsar på en körkortsutbildning till varje elev innebär det att vissa enskilda huvudmän kommer att kunna ta emot medlen och ge det till sina elever, medan andra enskilda huvudmän inte kommer att ta emot medlen. Det kommer då att variera mellan hemkommunens elever om de får en körkortsutbildning eller inte beroende av hos vilken huvudman de går. Om en enskild huvudman däremot skulle välja att ta emot satsningen och ge utbildningen till elever från den kommunen, skulle det då i stället variera inom en fristående skolenhet om eleverna där får en körkortsutbildning eller inte beroende på vilken kommun de kommer från. Det är dock ingen skillnad jämfört med i dag då det kan det variera hur de fristående skolorna använder medlen som de har fått till sig enligt regleringen om bidrag på samma grunder. Ur ett elevperspektiv blir det därmed i den situationen på motsvarande sätt som i dag. Enligt utredningen finns det samtidigt andra aspekter av förslaget om villkorade belopp som enligt utredningen är positiva ur ett elevperspektiv. Exempelvis gäller det möjligheten att säkerställa att de förutsättningar finns som motiverat ett högre ersättningsbelopp till resursskolor.

Generellt sett torde villkorade belopp vara en liten del av huvudmannens ekonomi. Villkorade belopp kan dock för till exempel resursskolor vara en stor del av finansieringen av skolan och därmed kan ett eventuellt återkrav vara betydelsefullt för verksamheten. När det gäller eventuella återkrav av villkorade belopp är det dock huvudmannen som får ett återkrav samtidigt som denne fortsätter att vara ansvarig gentemot eleven. Ett återkrav kan ske om bidraget inte har använts i enlighet med villkoren – det vill säga sannolikt när eleven inte har fått det som har varit avsikten med bidraget. Om endast en

viss del av bidraget har använts i enlighet med villkoren ska återkravet ske i proportionalitet med det. Det är enligt utredningen bara om återkravet skulle leda till obestånd för huvudmannen, och den till exempel inte kan bedriva verksamheten längre, som det skulle kunna få negativa konsekvenser för eleven. Å andra sidan ser inte utredningen att endast ett återkrav av villkorade belopp kan leda till obestånd utan i sådant fall är det även andra brister som har lett fram till det. Utredningen anser därför att ur ett elevperspektiv är möjligheten till återkrav främst positiv.

10.6.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning omfattar artikel 24 Utbildning. Enligt denna artikel ska konventionsstaterna säkerställa bland annat att ”skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov” och att personer med funktionsnedsättning ”ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning”.

En elevs rätt till stöd enligt skollagen är inte villkorad med en viss resurstilldelning från hemkommunen. Skolans ansvar för att ge stöd gäller oavsett vilka resurser som hemkommunen tilldelar verksamheten. Utredningens förslag som har fokus på resurstilldelningen har därmed inte direkt betydelse ur ett funktionshindersperspektiv. Indirekt kan vissa av utredningens förslag samtidigt sägas vara positiva i förhållande till konventionen och för att skapa bättre förutsättningar ur ett funktionshindersperspektiv.

Förslaget om villkorade belopp ger kommunerna en möjlighet att säkerställa att de förutsättningar som det villkorade beloppet utgår från finns. En sådan möjlighet bör enligt utredningen vara positiv ur ett funktionshindersperspektiv, till exempel när det gäller villkorade belopp för resursskolor och program med SPV. Utredningen föreslår också att kommunerna inom sina samverkansområden ska analysera resurstilldelningen i området i förhållande till skollagens krav om en likvärdig utbildning i landet och om att kommuner ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. Även detta förslag kan vara positivt i förhållande till konventionen och ur ett funktionshindersperspektiv. Övriga förslag bedöms inte ha några konsekvenser ur ett funktionshindersperspektiv.

10.6.4 Mänskliga rättigheter, jämställdhet, integration, med flera perspektiv

Utredningen anser inte att förslagen i betänkandet medför några negativa konsekvenser för mänskliga rättigheter, jämställdhet, integration, det brottsförebyggande arbetet och den offentliga servicen. De förslag som finns i betänkandet menar utredningen bidrar till att ersättningen bättre återspeglar de kostnader som finns. Detta bör enligt utredningen inte påverka dessa perspektiv negativt utan bör i stället gynna dem.

10.6.5 Övriga samhällsekonomiska effekter och eventuell påverkan på annan statlig styrning

Utredningen redogjorde i kapitel 4 för skolans betydelse och vikten av en likvärdig utbildning ur ett samhällsperspektiv. Utredningens förslag syftar till att förstärka en likvärdig resursfördelning, som tar hänsyn till skillnader i verksamheternas förutsättningar. Ytterst är syftet att bidra till en likvärdig utbildning. Utredningens förslag kan sägas innebära tillkommande arbetsuppgifter inom befintliga uppdrag och innebär på så sätt en begränsat ökad kostnad för stat och kommun. Utredningen bedömer samtidigt att förslagen innebär positiva samhällsekonomiska konsekvenser främst genom att de bidrar till att finansieringen av gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bättre återspeglar olika verksamheters kostnader. Utredningen kan inte ange exakta summor för vare sig kostnad eller nytta av förslagen. Utredningen bedömer likväl att nyttan överstiger kostnaden eftersom den senare är tydligt begränsad. Kostnaden handlar främst om administrativ arbetstid som i sin tur kan omsättas i ökad nytta för eleverna och för samhället. Förslagen medför exempelvis arbetstid för att samråda eller beräkna en justering i riksprislistan.

Utredningens förslag om att kommunerna i de primära samverkansområdena ska samråda om resurstilldelningen kan bidra till en mer likvärdig resursfördelning med utgångspunkt i bland annat elevernas behov. En differentiering av riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar syftar till att resurser i större utsträckning ska fördelas där de gör nytta. Forskning visar att mer resurser till elever med sämre studieförutsättningar ger en positiv påverkan på skolresultaten. Eftersom riksprislistan i dag inte har någon differentiering, borde

en omfördelning kunna ha positiva effekter både för de beslut där riksprislistan är bindande och för övriga resursbeslut. Det finns ett viktigt signalvärde när de ersättningar som staten fastställer innehåller en differentiering baserat på elevernas studieförutsättningar. Enligt utredningen kan det bidra till att kommunerna själva, eller tillsammans med andra, i ökad utsträckning inför liknande modeller.

Genom utredningens förslag om att kommunerna vid särskilda skäl ska kunna frångå principen om bidrag på lika villkor möjliggörs att fristående skolor inte längre får ersättning för merkostnader som de inte har. Det skapar förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande där dessa resurser i stället kan användas där de behövs bättre. Även utredningens förslag om att de primära samverkansavtalen ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar kan sägas bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande. Förslaget är motiverat av att åstadkomma en bättre matchning mellan arbetsmarknadens behov och utbildningsutbudet.

Villkorade belopp underlättar för kommuner att med skolan som verktyg göra satsningar på angelägna samhällsproblem. Det finns med förslaget förutsättningar att säkerställa att en sådan satsning används till det som den var avsedd för, vilket får ses som positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Utredningen bedömer att förslagen inte har direkt påverkan på statens möjligheter till övrig ekonomisk styrning av skolan, till exempel genom tillfälliga stimulansbidrag.

10.6.6 Skyldigheter gentemot den Europeiska unionen

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet inte påverkar Sveriges skyldigheter gentemot den Europeiska unionen. Det rör sig främst om anpassningar för att åstadkomma en mer korrekt ersättning av skolan, som återspeglar skillnader i ansvar och i andra förutsättningar mellan huvudmännen.

Utredningen bedömer, liksom i delbetänkandet om grundskolan, att förslagen i slutbetänkandet leder till en god överensstämmelse med EU:s principer om exempelvis statsstöd och konkurrens. Genom en möjlighet att i vissa situationer beräkna grundbeloppet på ett annat sätt, som tar hänsyn till utbudsansvaret, finns förutsättningar för en mer korrekt ersättning till enskilda huvudmän, som bättre överens-

stämmer med ansvar och kostnader. Det uppstår därmed inga utökade medel som skulle riskera att begränsa konkurrensen i unionen eller innebära ett otillåtet statsstöd.

På samma sätt bedömer utredningen att förslaget om villkorade belopp också kan leda till en förbättrad konkurrens. Med nuvarande regelverk saknar kommunerna effektiva verktyg att kontrollera strukturbidrag exempelvis till resursskolor. Dagens bristande kontrollmöjligheter medför därmed risk för osund konkurrens mellan aktörerna där vissa använder medlen till det som de var avsedda för och andra inte. Att ha en viss kontroll och ytterst kunna återkräva ett villkorat belopp torde leda till bättre konkurrensförhållanden där alla som tar emot bidraget också lever upp till villkoren.

10.6.7 Tidpunkt för eventuell utvärdering av konsekvenserna av förslagen

Utredningen lämnar i kapitel 9 förslag om att Skolverket bör utvärdera villkorade belopp fem år efter införandet. Utredningen bedömde där att en rimlig avvägning mellan viss tid av tillämpning och behovet av att kunna vidta åtgärder inom rimlig tid är fem år efter införandet.

När det gäller övriga delar har utredningen inte lämnat förslag om utvärdering. När det gäller förslagen om att kommunerna i de primära samverkansområdena ska samråda om resurstilldelningen samt att de primära samverkansavtalen ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar, bör uppföljning av dessa förändringar enligt utredningen kunna anses ingå i Skolinspektionens uppdrag. Införandet av att kommunerna vid särskilda skäl får frångå principen om bidrag på lika villkor omfattas av de enskilda huvudmännens möjlighet till att överklaga bidragsbeslutet. Utredningen ser därför inte behov av att lämna förslag om att utvärdera denna förändring. Utredningen har inte heller lämnat förslag om utvärdering av uppdragen till Skolverket om att dels differentiera riksprislistan efter elevernas studieförutsättningar, dels förtydliga instruktionerna för inrapportering. Utredningen anser att det är rimligt att utgå från att Skolverket tar initiativ till utvärdering av de löpande uppdrag som myndigheten har. Samma tidshorisont för utvärdering som för förslaget om villkorade belopp är enligt utredning annars rimlig även för dessa förslag.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

3 §

I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 a kap. 13 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 a kap. 13 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,

– konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– 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,

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– *strategiskt viktig utbildning: en gymnasieutbildning inom ett nationellt program som behöver öka i omfattning för att den regionala arbetsmarknaden har behov av den*,

– undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och

– utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen.

Strecksatsen med definition av strategiskt viktig utbildning är ny och begreppet införs i 2 kap. 2 b §.

Med strategiskt viktig utbildning avses en utbildning inom ett nationellt program i gymnasieskolan som behöver öka i omfattning för att den regionala arbetsmarknaden har behov av den. Begreppet utbildning definieras i samma paragraf.

Överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

2 kap.

2 a §

Varje kommun ska samverka med minst två andra kommuner om uppgifter i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Samverkan ska ske genom ett avtal (primärt samverkansavtal). Även samverkan som sker på annan liknande grund anses som primärt samverkansavtal. De samverkande kommunerna bildar ett primärt samverkansområde för utbildningen.

Kommunerna i ett primärt samverkansområde ska samråda om resurstilldelningen till gymnasieskolans nationella program.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på samverkan med minst två kommuner med hänsyn till kommunernas geografiska placering. Sådana föreskrifter får ange vad som ska gälla i fråga om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning för kommuner som omfattas av undantaget.

Paragrafen reglerar hur en kommun ska samverka om uppgifter i gymnasieskolan och i kommunala vuxenutbildningen.

Ett *nytt andra stycke* införs enligt vilket kommunerna i ett primärt samverkansområde ska samråda med varandra om resurstilldelningen till gymnasieskolans nationella program. Syftet med samråden är att de ska bidra till en mer likvärdig resursfördelning i landet. Kommunerna ska därför gemensamt analysera resurstilldelningen i förhållande till skollagens krav på en likvärdig utbildning i landet och på att resurserna ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov. Formerna för samråden regleras inte utan kan anpassas efter förutsättningarna i respektive samverkansområde.

Överväganden finns i avsnitt 6.4.3.

2 b §

Det primära samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. *Ett primärt samverkansavtal ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar.* Bestämmelser om vilka utbildningar samverkansavtalet ska omfatta finns i 15 kap. 30 a § första stycket och 20 kap. 16 a § första stycket.

Bestämmelser om samverkansavtal i andra fall (sekundära samverkansavtal) finns i 15 kap. 30 a § andra och tredje styckena och i 23 kap. 21, 22 och 23 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad det primära samverkansavtalet ska avse och vilka utbildningar som det ska omfatta.

Av första styckets *andra mening*, som är ny, framgår att det primära samverkansavtalet ska innehålla villkor om fördelning av kostnader för vissa strategiskt viktiga utbildningar. Definition av strategiskt viktig utbildning finns i 1 kap. 3 §. Som stöd för att identifiera sådana utbildningar finns Statens skolverks regionala planeringsunderlag. I dessa kartlägger myndigheten vilka utbildningar som behöver utökas för att möta arbetsmarknadens behov.

Vissa av dessa strategiskt viktiga utbildningar har jämförelsevis höga kostnader per plats, på grund av till exempel specialutformade lokaler och särskilda lärverktyg, och medför en risk för otillräckligt antal behöriga sökande. Det primära samverkansavtalet ska innehålla villkor om fördelningen av kostnader för dessa strategiskt viktiga utbildningar, men den exakta utformningen av villkoren kan variera i landet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

16 kap.

52 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen, enligt 42 §, var skyldig att erbjuda utbildning på nationella program vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 53 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 54 § *tillkomma för enskilda elever*.

I paragrafen regleras hemkommunens skyldighet att lämna bidrag till fristående skolor för varje elev som tas emot i en sådan skola för utbildning i gymnasieskola.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring till de nya bestämmelserna om villkorade belopp i 53 a §. Se kommentaren till den paragrafen. Ändringen innebär att bidraget, utöver grundbelopp och tilläggsbelopp, även kan bestå av ett villkorat belopp enligt 53 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

53 a §

Ett villkorat belopp får lämnas för ett visst ändamål. Beloppet får förenas med de villkor som kommunen bestämmer. Innan kommunen fattar beslut om införande av villkorade belopp ska samråd om villkoren ske med övriga kommuner i det primära samverkansområdet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om villkorade belopp, vad villkorade belopp får ges för och hur samt på vilket sätt beslut ska fattas.

Bestämmelsen ger kommunen möjlighet att lämna villkorade belopp för ett visst ändamål.

Av *första meningen* framgår att hemkommunen får lämna ett villkorat belopp till följd av ett visst ändamål. Ändamålet ska var objektivt definierat. Det villkorade beloppet är avsett att täcka merkostnader för verksamheten. Villkorade belopp kan användas för ändamål som innebär merkostnader som inte är möjliga att finansiera inom ramen för en differentiering mellan olika program och inriktningar. Exempelvis kan det användas för merkostnader för skolor i gles bebyggelse och för resursskolor. Villkorade belopp kan också användas för mindre och tillfälliga särskilda satsningar som innebär merkostnader som inte är att betrakta som sådant som ska ingå i grundbeloppet. Till exempel skulle det kunna avse ett metodutvecklande projekt eller en annan åtgärd för utveckling, exempelvis för ett utsatt område.

I *andra meningen* tydliggörs att ett villkorat belopp får förenas med villkor och att det är kommunen som bestämmer över vilka villkor som ska gälla.

Paragrafens *tredje mening* innehåller krav på samråd om villkorade belopp inom respektive primära samverkansområde. Syftet med samråden är att samordna villkoren. Samråd ska alltid ske innan beslut fattas om att införa villkorade belopp, även om det endast är en av kommunerna i området som avser att införa den typen av villkorade belopp. Det regleras inte närmare i vilken form som samrådet ska ske utan det avgör kommunerna.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

55 §

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet *och det villkorade beloppet* bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen. *Om det finns särskilda skäl till följd av kommunens ansvar enligt 15 kap. 30 § behöver kommunen inte beakta vissa utbildningar i beräkningen av grundbelopp och villkorat belopp*.

För utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Statens skolverk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i andra stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur bidrag till enskilda huvudmän ska beräknas.

Första styckets första mening ändras på så sätt att även det villkorade beloppet ska bestämmas enligt samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.

I *första stycket* införs även en *ny andra mening* som innebär att kommunen, om det finns särskilda skäl till följd av kommunens ansvar enligt 15 kap. 30 §, inte behöver beakta vissa utbildningar vid beräkningen av grundbeloppet och det villkorade beloppet. Det som ska få undantas är en viss utbildning vid en viss enhet. Det kan vara enstaka eller flera program eller inriktningar vid samma skolenhet eller samtliga utbildningar av ett visst slag inom den kommunala verksamheten.

Bestämmelsen om särskilda skäl ska tillämpas restriktivt. Särskilda skäl kan finnas när kommunen, till följd av sitt ansvar enligt 15 kap. 30 §, har tillfälliga merkostnader som enskilda huvudmän inte har. Sådana merkostnader kan exempelvis uppstå när kommunen inrättar ett nytt program som Statens skolverk har bedömt behöver utökas med fler utbildningsplatser i regionen eller när kommunen på kort sikt behöver starta ett eller flera program efter att en annan huvudman har lagt ned sin verksamhet. Bestämmelsens närmare tillämpning får utvecklas i praxis.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2 och 7.3.2.

19 kap.

45 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen enligt 18 kap. 27 § var skyldig att erbjuda utbildning i anpassade gymnasieskolan vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 46 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 47 § *tillkomma för enskilda elever*.

I paragrafen regleras hemkommunens skyldighet att lämna bidrag till fristående skolor för varje elev som tas emot i en sådan skola för utbildning i anpassad gymnasieskola.

De ändringar som görs i *andra stycket* motsvarar de ändringar som görs i 16 kap. 52 §, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

46 a §

Ett villkorat belopp får lämnas för ett visst ändamål. Beloppet får förenas med de villkor som kommunen bestämmer.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när villkorade belopp får lämnas för elever i anpassade gymnasieskolan.

Paragrafen motsvarar 16 kap. 53 a § första och andra meningen, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

48 §

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet *och det villkorade beloppet* bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet, den inriktningen eller ett jämförbart program. *Om det finns särskilda skäl till följd av kommunens ansvar enligt 18 kap. 27 § behöver kommunen inte beakta vissa utbildningar i beräkningen av grundbelopp och villkorat belopp.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av resurser.

När det är fråga om sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska Statens skolverk för varje utbildning eller variant besluta det grundbelopp som hemkommunen ska betala.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i tredje stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur bidrag till enskilda huvudmän ska beräknas.

De ändringar som görs i *första stycket* motsvarar de ändringar som görs i 16 kap. 55 §, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2 och 7.3.2.

26 a kap.

3 §

En enskild huvudman som fått bidrag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp. *Detsamma ska gälla villkorat belopp när mottagaren inte uppfyllt villkoren.*

Återbetalningsskyldigheten gäller det som har betalats ut för mycket.

Paragrafen reglerar när en enskild huvudman är återbetalningsskyldig vid felaktiga utbetalningar.

Ändringen i *första stycket* och den nya *andra meningen* är följdändringar till de nya bestämmelserna om villkorade belopp i 16 kap. 53 a och 19 kap. 46 a §§. Ändringarna innebär att återbetalningsskyldigheten även omfattar villkorade belopp när mottagaren inte har uppfyllt villkoren.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

29 kap.

26 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av grundbelopp, *villkorat belopp* samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och 21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 och 13 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter som rör kommunernas bidrag till enskild verksamhet.

Ändringen i *första stycket* är en följdändring till de nya bestämmelserna om villkorade belopp i 16 kap. 53 a och 19 kap. 46 a §§. Ändringen innebär att termen ”villkorat belopp” förs in.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2027.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2028.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för primära samverkansavtal som har tecknats före ikraftträdandet.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 oktober 2027.

Av *andra punkten* framgår att lagen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2028.

Enligt *tredje punkten* gäller äldre bestämmelser för de avtal som redan är tecknade före ikraftträdandet. Det innebär att de nya bestämmelserna tillämpas på nya avtal som tecknas efter ikraftträdandet.

Övervägandena om ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i avsnitten 6.4.3, 7.3.2, 7.5.2 och 9.4.2.

Referenslista

Svenska författningar

Lagar

Regeringsformen (1974:152).

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Skollagen (2010:800).

Kommunallagen (2017:725).

Förvaltningslagen (2017:900).

Förordningar

Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Förordningen (1993:167) om skolindex.

Kommittéförordningen (1998:1474).

Förordningen (SKOLFS 2002:7) om internationell gymnasial utbildning i Stockholm och Göteborg samt vid Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna.

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordningen (2011:7) om dansarutbildning.

Förordningen (2011:947) om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram.

Förordningen (2015:801) om internationella skolor.

Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

Förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Förordningen (2026:1751) om statsbidrag för undervisning på entreprenad inom små och dyra yrkesområden.

Föreskrifter och allmänna råd

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2012:102) om kommuners och regioners uppgiftsskyldighet för underlag till riksprislistan avseende gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och internationella skolor.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:22) om insamling av uppgifter till skolenhetsregistret.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2026:7) om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2026.

Internationella författningar

Konventionen om barnets rättigheter. Förenta nationerna.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Förenta nationerna.

Domar

HFD 2017 ref. 50.

HFD 2020 ref. 69.

HFD 2021 ref. 69.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 mars 2012 i mål nr 3556-12.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 december 2012 i mål nr 9678-11.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 mars 2013 i mål nr 8947-11.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 april 2018 i mål nr 6484-17.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 februari 2025 i mål nr 6153-24.

Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 augusti 2015 i mål nr 3788-14.

Kammarrätten i Stockholms dom den 17 juli 2018 i mål nr 6743-17.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 1 juli 2014 i mål nr 2634-13.

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 6 december 2017 i mål nr 4430-17.

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 20 maj 2014 i mål nr 267-14.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 27 oktober 2023 i mål nr 7317-23.

Dokument från riksdag och regering

Propositioner

Prop. 1990/91:85. *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildning*.

Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*.

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2021/22:156. *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*.

Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

Prop. 2021/22:161. *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän.*

Prop. 2025/26:292. *Skärpta villkor för friskolesektorn*.

Utskottsbetänkanden

2021/22:UbU32.
2025/26:UbU30.

Riksdagsskrivelser

Rskr. 2021/22:362.
Rskr. 2025/26:438.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153.
Regeringsbeslut 2025-03-06, tilläggsdirektiv 2025:23.
Regeringsbeslut 2025-11-13, kommittédirektiv 2025:98.

Betänkanden

SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor.* Utredningen om villkoren för fristående skolor.

SOU 2017:35. *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. 2015 års skolkommission.

SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen*. Långtidsutredningen.

SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.* Utredningen om en mer likvärdig skola.

SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1*. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.

SOU 2021:11. *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.* Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven.

SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag Volym 1 och 2.* Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.

SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet*. Kommunperspektivutredningen.

SOU 2024:50. *Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn Del 1*. Utjämningskommittén 2022.

SOU 2024:74. *Fler vägar till arbetslivet.* Utredningen om fler vägar till arbetslivet.

SOU 2025:18. *Ett likvärdigt betygssystem.* Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden.

SOU 2025:26. *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*. Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid.

SOU 2025:72. *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan.* Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet.

SOU 2025:113. *En förbättrad elevhälsa*. Utredningen om en förbättrad elevhälsa.

SOU 2025:123. *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag.* Utredningen om vinst i skolan.

Webbsidor

ESV (2024). https://forum.esv.se/konsekvensutredning/analysera-forslagen/ta-stallning-till-paverkan-pa-kommunala-sjalvstyret/. Hämtad 2026-08-05.

Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/resursskolor#H2Atgardsprogramforeleveriresursskola. Hämtad 2026-02-02.

Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/introduktionsprogram. Hämtad 2026-04-16.

Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/fler-statistiknyheter/statistik/2026-04-10-statistik-om-elever-som-gatt-direkt-till-gymnasieskolan-efter-arskurs-9-lasaret-2025-26. Hämtad 2026-06-24.

Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/anordna-utbildning/anordna-gymnasieutbildning/anordna-sarskild-variant-av-nationella-program-inom-gymnasieskolan-eller-anpassade-gymnasieskolan. Hämtad 2026-06-10.

Skolverket (2026). https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan. Hämtad 2026-08-24.

SKR. https://skr.se/digitaliseringivalfarden/handslagfordigitalisering/inititativinomhandslagfordigitalisering/gymnasieantagningssystemetindra.8423.html. Hämtad 2026-03-13.

SKR (2025). https://skr.se/skolaochutbildning/vagledningarskolfragor/samycketkostarskolan.7828.html. Hämtad 2026-08-05.

Storsthlm. https://gymnasieantagningen.storsthlm.se/antagningsgranser-elevnojdhet/ladda-ned-antagningsstatistik/. Hämtad 2026-02-03.

Övriga publikationer och dokument

Almega Utbildning (2024). *Remissyttrande över Skolverkets föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2025*. 2024-01-28.

Balaj M., Henson C., Aronsson A. et al. (2024). Effects of education on adult mortality: a global systematic review and meta-analysis. *The Lancet Public Health*. Volym 9, s. 155–165.

Bartelink V. & Lager A. (2023). *Folkhälsorapport 2023*. Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm.

ESO (2009). *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Rapport 2009:5.

ESO (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. Rapport 2016:6.

ESO (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. Rapport 2019:1.

Friskolornas riksförbund (2022). *Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (riksprislistan), internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2022*. 2022-01-26.

Gustafsson, J.-E. (2003). *What do we know about effects of school resources on educational results?* Swedish Economic Policy Review 10, s. 77–110.

Göteborgs kommun (2024). *Budget 2025 Utbildningsnämnden Bilaga 2 Resursfördelning gymnasie- och anpassad gymnasieskola 2025*. 2024-11-21, dnr 0100/24.

Göteborgs kommun (2025). *Budget 2026 Utbildningsnämnden Bilaga 2 Resursfördelning gymnasie- och anpassad gymnasieskola 2026*. 2025-11-27, dnr UBF 2025-01110.

Göteborgs kommun (2025). *Utbildningsnämndens lokalbehovsplan 2025 Bilaga 1 Utbildningsnämndens lokalbehovsplan 2025.* 2025-08-11, dnr UBF-2025-01270.

Göteborgsregionens kommunalförbund (2024). *Bilaga 1 GR:s modell för interkommunal ersättning inom gymnasieskola och anpassad gymnasieskola*. 2024-05-31, dnr ATN 2024-00062.

Hanushek, E. A. (1981). Throwing Money at Schools. *Journal of Policy Analysis and Management*. Volym 1, nr 1, s. 19–41. https://doi.org/10.2307/3324107.

Hanushek, E. A. (2006). Chapter 14 School Resources. *Handbook of the Economics of Education.* Volym 2, s. 865–908.

IFAU (2015). *Hur reagerar föräldrar på resursneddragningar i skolan?* Rapport 2015:21.

IFAU (2015). *Långsiktiga effekter av mindre klasser.* Rapport 2015:15.

IFAU (2020). *Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan.* Rapport 2020:10.

Jackson C.K. (2018). Does School Spending Matter? The New Literature on an Old Question. *NBER Working Paper Series* Working Paper 25368.

Jackson, C. K., Johnson C.R. & Persico C. (2016). The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms. *Quarterly Journal of Economics*. Volym 131, s. 157–218.

Malmö kommun (2024). *Lokalbehovsplan 2026–2035 Bilaga Lokalbehovsplan 2026–2035 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.* 2024-12-04, dnr GYVF-2024-5675.

Malmö kommun (2025). *Bidragsnivåer avseende grundbelopp och tilläggsbelopp 2026 till fristående huvudmän.* 2025-12-11, dnr GYVF-2025-4760.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2024). *Platsens betydelse Unga på Landsbygd*. Fokus 24.

Regeringskansliet (2015). *Förslag om utbildningsgaranti i gymnasieskolan.* 2015-06-24, dnr U2015/03607/GV.

Regeringskansliet (2022). Remissammanställning av yttranden över betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Dnr U2020/02667/S.

Region Gotland (2025). *Utredning Grundbelopp 2026.* 2025-10-23, dnr GVN 2025/9.

RKA (2022). *Effektivitet i kommuner 2022. Februari 2022*.

Riksrevisionen (2019). *Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*. Rapport RiR 2019:29.

Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser.* Rapport RiR 2022:17.

Rooth, D-O. & Stenberg, A. (2022). Valet av gymnasieutbildning och dess betydelse för inkomster i vuxen ålder. *Ekonomisk debatt*. Nr 6 2022.

SCB och Skolverket (2025). *Instruktioner för uppgiftslämnandet av Budget för program i gymnasieskolan och utbildning i anpassade gymnasieskolan.* Oktober 2025.

Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.* Rapport 2014:01.

Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?.* Dnr 400-2016:11447.

Skolinspektionen (2022). *Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser Skolinspektionens samlade erfarenheter.* Dnr 2022:457.

Skolinspektionen (2025). *Beslut om att starta eller utöka skola.* Dnr SI 2025:2014.

Skolverket (2010). *Uppdrag om analys av införandet av de nya reglerna för ersättning till fristående gymnasieskolor enligt riksprislistan.* Dnr U2010/432/G.

Skolverket (2011). *Gymnasieelevers byten av program och skolor*. Dnr 11:1240.

Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.* Rapport 467.

Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3.

Skolverket (2023). *Gymnasiemarknadens geografi på 2020-talet Elevernas pendling till gymnasieutbildning.* Rapport 2023:7.

Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om föreskrifter om tilläggsbelopp*. 2023-08-15, dnr 2022:1205.

Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Rapport 2023:9.

Skolverket (2023). *Uppföljning av gymnasieskolan 2023*. Rapport 2023:2.

Skolverket (2023). *Utbud och efterfrågan på gymnasial utbildning En nationell bild.* Rapport 2023:12.

Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskola.* Rapport 2024:4.

Skolverket (2024). *Riksrekryterande utbildningar med egna examensmål.* 2024-09-25, dnr 2024:1791.

Skolverket (2025). *Grundskola i glesbygd.* Rapport 2025:18.

Skolverket (2025). *Likvärdigheten i slutet av grundskolan.* Rapport 2025:19.

Skolverket (2025). *Konsekvensutredning avseende förlag till riksprislistan*. Dnr 2025:162.

Skolverket (2025). *Särskilt stöd i grundskolan Läsåret 2024/25*. 2025-04-24, dnr 2024:1523.

Skolverket (2026). *Elever i anpassade gymnasieskolan Läsåret 2025/26.* 2026-03-05, dnr 2025:1755.

Skolverket (2026). *Elever i gymnasieskolan Läsåret 2025/26.* 2026-03-05, dnr 2025:191.

Skolverket (2026). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026.* Rapport 2026:5.

SKR. *Planering och dimensionering av gymnasieutbildning Resultat av kommunenkät genomförd april 2024.* https://skr.se/skolaochutbildning/gymnasieskolaochanpassadgymnasieskola/planeringochdimensioneringavgymnasialutbildning.7775.html. Hämtad 2026-09-29.

SKR (2015). *Utbildning nyckeln till arbete*. https://extra.skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/utbildningnyckelntillarbete.65691.html. Hämtad 2026-09-29.

Stockholms kommun (2022). *Strukturbidrag till gymnasieskolans specialpedagogiska verksamhet från och med höstterminen 2022*. 2022-03-03, dnr 1.3.2-1238/2022.

Stockholms kommun (2024). *Underlag för budget 2025 med inriktning 2026 och 2027 för utbildningsnämnden Bilaga 4 Lokalförsörjningsplan 2025–2027 Med framåtblick till 2045*. 2024-04-03, dnr UTBF 2024/721.

Stockholms kommun (2024). *Verksamhetsplan 2025 för utbildningsnämnden Bilaga 5 Ersättningar till skolor 2025*. 2024-12-12, dnr UTBF 2024/6185.

Stockholms kommun (2025). *Verksamhetsplan 2026 för utbildningsnämnden Bilaga 5 Ersättningar till skolor 2026*. 2025-12-11, dnr UTBF 2025/5910.

Svenskt Näringsliv (2021). *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas*.

Svenskt Näringsliv (2021). *Bra skolor i hela landet – skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019*.

Svenskt Näringsliv (2022). *Stora skillnader i skolkvalitet En geografisk kartläggning av förädlingsvärden i matematik mars 2022*.

SWECO (2024). *Utbildningssektorn ur ett företagsekonomiskt perspektiv*. Underlagsrapport till Utredningen om vinst i skolan.

Databaser och motsvarande

OECD:s Data Explorer.

SCB:s befolkningsstatistik.

Skolverkets statistik och skolenhetsregister.

Upplysningscentralens statistik.

Underlagspromemorior till utredningen

SKR (2025). Socioekonomisk resursfördelning i skolan. *PM, beräkningar till grund för nationell skolpengsnorm.* Komm2026/00154-5.

Kommittédirektiv 2023:153

En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet ska vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Utredaren ska bl.a.

- föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov,
- föreslå hur staten utifrån modellen för en nationell skolpengsnorm ska beräkna hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara, och
- med utgångspunkt i modellen för en nationell skolpengsnorm föreslå ett system där kommunerna fastställer och tilldelar medel till skolverksamheterna.

Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 april 2025. Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, inklusive för fri-

stående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 november 2026.

Det finns brister i den ekonomiska styrningen av skolan

Utbildningen i det svenska skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen [2010:800]). Det innebär att alla elever ska ha tillgång till en verksamhet med en så hög kvalitet att de fastställda målen för utbildningen nås, oavsett var i landet eleverna bor eller vilken skola de går i. Det har under flera år konstaterats av såväl statliga utredningar och Riksrevisionen som av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) att det finns brister i den ekonomiska styrningen av den svenska skolan. Detta innebär en risk för att inte alla elever får den likvärdiga utbildning av god kvalitet som de har rätt till, vilket kan påverka kunskapsresultaten negativt.

Kommunerna ansvarar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet, såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän, efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen skollagen). Fristående skolor finansieras genom bidrag från elevernas hemkommuner. Kommunerna ska ersätta de enskilda huvudmännen för varje elev utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna. Bidrag till en enskild huvudman ska bestå av ett grundbelopp som avser ersättning för kostnadsslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. I kostnadsslaget undervisning ingår särskilt stöd. Bidraget ska också i vissa fall bestå av ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska lämnas bl.a. för elever med omfattande behov av särskilt stöd och ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Det finns i dag betydande skillnader i hur stora resurser olika kommuner avsätter till skolan. Uppgifter om kommuners kostnader år 2020 visar att det skiljde cirka 70 000 kronor per elev mellan den kommun som hade högst respektive lägst kostnader för skolverksamheten. Att det finns en viss variation mellan kommuner när det gäller den ekonomiska styrningen av skolan är naturligt eftersom det huvudsakliga ansvaret för skolverksamheten är decentraliserat till

kommunerna och resurssättningen är starkt påverkad av demografiska och geografiska förhållanden som är svåra att påverka.

Enligt bl.a. Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan (U 2020:07) förefaller dock sambandet mellan resurser och behov vara svagt på kommunnivå och modellerna för ersättning till enskilda huvudmän varierar påtagligt mellan olika kommuner. Utredningen konstaterar att bara omkring hälften av skillnaderna mellan kommuners kostnader tycks kunna förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna (SOU 2022:53). Med strukturella förutsättningar avses vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar. Lönelägen och lokalkostnader kan t.ex. variera mellan glesbygd och storstad. Från ett likvärdighetsperspektiv framstår det som problematiskt att det råder så stora skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner om dessa skillnader inte kan förklaras av t.ex. skillnader i elevunderlag eller andra strukturella förutsättningar.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen bör återkomma med ett förslag på ett resursfördelningssystem till skolan (bet. 2021/22:UbU32 punkt 2, rskr. 2021/22:362). Enligt tillkännagivandet bör regeringen återkomma med ett nytt och genomarbetat förslag på ett resursfördelningssystem i skolan som är transparent, robust och förutsägbart och som tar hänsyn till skolors olika förutsättningar samt säkerställer resurser utifrån elevers förutsättningar och behov. Ett sådant förslag bör enligt tillkännagivandet bl.a. bygga på en analys av faktiska kommunala kostnader, t.ex. för ansvaret att tillhandahålla utbildning för alla barn, och konsekvenser för alla typer av fristående aktörer (bet. 2021/22:UbU32 s. 27).

Riksrevisionen har vidare rekommenderat regeringen att se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän. Det nationellt bestämda schablonbidraget bör enligt Riksrevisionen variera med avseende på bl.a. befolkningstäthet, lärarlönekostnader och lokalkostnader (Riksrevisionens rapport Skolpengen – effektivitet och konsekvenser, RiR 2022:17).

Uppdraget att föreslå en modell för att fastställa en nationellt bindande skolpengsnorm som gäller både kommunala och enskilda huvudmän

Av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) framgår att steg ska tas för att införa en nationellt bindande skolpengsnorm i syfte att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet.

Staten behöver ta ett större ansvar för styrningen av finansieringen

Skolan är en nationell angelägenhet, men det är i dag varje kommun som ansvarar för att fördela resurser till skolan. Detta har skapat olika förutsättningar i olika kommuner för både fristående och kommunala skolor, och därmed olika förutsättningar för elevernas utbildning. Att införa en nationell skolpengsnorm syftar till att åstadkomma nationellt bestämda nivåer för finansiering av skolan och skapa jämnare förutsättningar över hela landet.

För att en nationell skolpengsnorm ska kunna åstadkommas behöver en modell tas fram som används för att beräkna storleken på resurserna per elev utifrån varje huvudmans förutsättningar och behov. Att modellen tar hänsyn till varje huvudmans förutsättningar och behov innebär att storleken på resurserna per elev kommer att variera mellan huvudmän. Avsikten är att genom en sådan modell beräkna vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara och hur mycket resurser olika kommuner minst ska tilldela sina skolverksamheter. Det behöver beaktas att vissa enskilda huvudmän bedriver skolverksamhet i flera olika kommuner. Behoven, förutsättningarna och därmed kostnaderna vid dessa skolenheter kan skilja sig väsentligen åt vilket systemet behöver ta hänsyn till.

Ett system med en nationell skolpengsnorm bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det behöver dock beaktas att fritidshemmet delvis är finansierat av avgifter. Vidare varierar inskrivningsgraden i fritidshemmet kraftigt mellan kommuner och är betydligt högre i de lägre årskurserna, vilket också behöver beaktas.

Viktiga principer för en nationell skolpengsnorm är att den bör vara korrekt, transparent, begriplig och förutsägbar. För att öka likvärdigheten är det väsentligt att skolpengsnormen grundar sig på huvudmännens skilda förutsättningar och behov och hur dessa påverkar kostnader för till exempel undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokaler.

Den nationella skolpengsnormen behöver vidare återspegla de skillnader i ansvar som råder mellan kommunala och enskilda huvudmän samt strukturella skillnader när det gäller t.ex. lönenivåer och kostnader som är förknippade med att driva skola i glesbygd. Det är kommunerna som har ett lagstadgat ansvar för att alla barn i kommunen som har rätt till utbildning enligt skollagen och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt får plats i en skola (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen). När det gäller förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan har alla elever i en kommun rätt till en placering vid en skolenhet nära hemmet (9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen). De exempel på skyldigheter och ansvar som nämns ovan innebär merkostnader för kommunerna, som enskilda huvudmän inte har. Dessa skillnader i ansvar bör på ett rimligt och befogat sätt återspeglas i den modell som används för att beräkna storleken på resurserna.

En utmaning med att fastställa en nationell skolpengsnorm ligger i svårigheten att fastslå korrekta kostnadsnivåer. Som nämnts finns det stora skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner. Flera utredningar, exempelvis Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan konstaterar att bara omkring hälften av skillnaderna i kommuners kostnader tycks kunna förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna. En betydande del av skillnaderna beror alltså på annat än de förutsättningar för verksamheten som utredningen ovan har kunnat observera. Skillnader i ambitionsnivå och effektivitet lyfts av denna utredning fram som centrala förklaringsfaktorer (SOU 2022:53). Det är också tänkbart att det finns strukturella faktorer som tidigare utredningar inte har identifierat.

Eftersom utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig över hela landet, är det problematiskt om det är kommuners olika ambitionsnivå som styr resurssättningen av skolan, snarare än verksamhetens behov. Samtidigt kan det konstateras att det är svårt att mäta skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner. Utredningen om en mer likvärdig skola lyfter att problem i den nationella

kostnadsstatistiken för skolväsendet försvårar analyser och jämförelser av kommuners kostnader. Statistiken innehåller svårförklarade variationer som utredningen menar åtminstone till viss del beror på mätfel kopplade till svårigheter för kommunerna att vid inrapporteringen dela upp kostnaderna på olika kostnadsposter och verksamheter. I arbetet är det viktigt att undersöka kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken och hur den påverkar förutsättningen för att beräkna en skolpengsnorm.

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan har tagit fram nationella resursfördelningsmodeller. De förutsättningar som modellerna väger in är bl.a. skillnader i elevunderlagets behov, skillnader i strukturellt betingat kostnadsläge och skillnader i ansvar mellan huvudmän. Resursfördelningsmodellerna består av fyra delar: en grundersättning, ett strukturtillägg, ett individtillägg och ett ansvarstillägg. I den modell som Utredningen om ökat statligt ansvar har tagit fram, utgör grundersättningen, med en enhetlig ersättning per elev för alla huvudmän, själva basen. Strukturtillägget syftar till att kompensera för att olika huvudmän kan ha olika kostnadspåverkande förutsättningar i form av vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar. Individtillägget avser t.ex. tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Ansvarstillägget beror på vilket ansvar huvudmännen har enligt lagstiftningen, t.ex. kommunala huvudmäns ansvar för att se till att alla elever i kommunen får en utbildning.

Utredningen fastslår att en tillämpning av modeller med dessa fyra delar skulle stärka sambandet mellan skolverksamheternas resurser och skolverksamheternas behov och förutsättningar på huvudmannanivå. Utredningen konstaterar också att en tillämpning av dessa resursfördelningsmodeller enligt utredningens simuleringar skulle få betydande effekter i fråga om nivån på resurser för en huvudmans skolverksamhet. Det är möjligt att dessa effekter är befogade, men vissa mönster i hur olika kommuner skulle påverkas av en tillämpning av utredningens modeller tyder på att modellerna inte till fullo tar hänsyn till skillnader i verksamheternas behov. Det kan t.ex. ifrågasättas om modellerna fullt ut fångar upp de behov som finns hos kommunala huvudmän i glesbygd och detta trots att utredningen försökt utveckla modeller som ska justera för bl.a. gles bebyggelsestruktur. En förklaring till att utredningens modeller får effekter som eventuellt inte är fullt ut adekvata, kan vara de metodologiska

svårigheterna att helt förklara skillnaderna mellan kommunernas resurstilldelning. Kommunerna använder olika sätt för att beräkna och redovisa sina kostnadsslag och ersättningar. Det gör att det är svårt att jämföra skolkostnader mellan kommuner. Det verkar också finnas problem med kvaliteten på statistiken över kommunernas kostnader per elev som försvårar rättvisande kostnadsjämförelser mellan kommuner. Det finns sammantaget skäl att ytterligare undersöka skillnaderna mellan kommuners kostnader för skolverksamhet och hur dessa skillnader är kopplade till strukturella faktorer innan en nationell skolpengsnorm fastställs.

Kostnadsutjämningen, som är en del av det kommunalekonomiska utjämningssystemet, är statens sätt att utjämna för kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan regioner som beror på strukturella och opåverkbara faktorer, såsom ålderssammansättning, bebyggelsestruktur och socioekonomiska faktorer. För närvarande pågår det ett arbete med en översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet. I arbetet, som leds av en parlamentariskt sammansatt kommitté, ingår bl.a. att analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämningen för kommuner och regioner fångar upp skillnader i strukturella faktorer och vid behov föreslå ändringar i systemet (dir. 2022:36). Det ingår också i kommitténs uppdrag att analysera om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig grad i kostnadsutjämningen. Kommittén ska redovisa sitt arbete senast den 3 maj 2024. Det är viktigt att utredaren följer och beaktar utjämningskommitténs arbete noggrant. De analyser som utjämningskommittén redovisar kan behöva kompletteras med utgångspunkt i utredarens uppdrag om att ta fram en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm. Det kan också behöva undersökas hur sambandet mellan kommuners kostnader och strukturella faktorer ser ut i förhållande till de olika ingående kostnadsslagen för skolverksamhet. I arbetet är det också viktigt att undersöka kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken och analysera hur den påverkar förutsättningarna för en korrekt skolpengsnorm. Det ska därför analyseras och föreslås hur eventuella brister i den nationella kostnadsstatistiken kan åtgärdas.

Det arbete som de tidigare statliga utredningarna har genomfört, särskilt förslagen om nationella resursfördelningsmodeller som tagits fram av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan, är ett värdefullt kunskapsunderlag i det arbete med att föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm som nu ska ske. Som

redan beskrivits består resursfördelningsmodellerna av en grundersättning, ett strukturtillägg, ett individtillägg och ett ansvarstillägg. Även om det, mot bakgrund av de skäl som anges ovan, krävs ytterligare utredning innan en nationell skolpengsnorm kan fastställas, bör dessa fyra huvuddelar kunna fungera som en möjlig utgångspunkt vid framtagandet av en modell för att beräkna storleken på resurser utifrån varje huvudmans förutsättningar och behov.

Modellen bör gälla både kommunala och enskilda huvudmän

Det nuvarande systemet för finansiering av enskilda huvudmän innebär i princip att kommuner – som huvudregel – ska basera sina bidrag till enskilda huvudmän på genomsnittskostnaden per elev för den verksamhet som kommunen erbjuder i egen regi eller i samverkan med annan kommun. Detta bidrag brukar ofta benämnas ”skolpeng”, ett begrepp som inte används i skolförfattningarna.

Som nämnts är spridningen i kommunernas kostnad per elev stor. För en enskild huvudman som tar emot elever från många olika kommuner kan därför ersättningen per elev variera väsentligt beroende på hur kostnadsläget ser ut i hemkommunernas skolverksamhet. Det kan leda till att elever med likartade förutsättningar, som ska delta i utbildning i en och samma fristående skola, men som är folkbokförda i olika kommuner, kan generera påtagligt olika bidragsbelopp till den enskilda huvudmannen. Om blandningen av elever från olika kommuner i en skola dessutom förändras från år till år kan det leda till relativt stora, och i viss mån oförutsägbara svängningar i de enskilda huvudmännens ekonomi och därmed deras förutsättningar att bedriva en skola av hög kvalitet.

Dagens system för ersättning till enskilda huvudmän är inte heller i alla delar transparent. Enligt Riksrevisionen kan bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun se ut på en mängd olika sätt. I myndighetens granskning framkommer att många av besluten är otydliga och inte uppfyller skolförordningens (2011:185) krav på vad redovisningen ska innehålla (RiR 2022:17). Detta är i sin tur något som har lett till en stor mängd rättstvister genom åren. Högsta förvaltningsdomstolen har vidare i två avgöranden slagit fast att generella beslut som bara speglar det kommunala budgetbeslutet och kommunens resursfördelningsmodell inte går att

pröva annat än genom laglighetsprövning (HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69).

Dagens system riskerar även att leda till omotiverat höga kostnader av kommunens utgifter för skolverksamhet. Flera aktörer, däribland Riksrevisionen och Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan, har uppmärksammat problemet att grundbeloppet, så som det är konstruerat i dag, inte beaktar skolverksamhetens blandning av fasta och rörliga kostnader. De huvudsakliga kostnaderna för verksamheten är, åtminstone i det korta perspektivet, fasta. När kommuner tappar elever, t.ex. på grund av att elever i de kommunala skolorna byter till en fristående skola, ökar ofta kommunernas utbildningskostnader per elev eftersom de inte fullt ut kan anpassa sina kostnader när elever slutar. Det i sin tur innebär att kommunerna också måste höja bidragen till de enskilda huvudmännen eftersom bidragen ska baseras på samma grunder som vid resursfördelning till de kommunala skolorna. Det leder till ökade utbildningskostnader i kommunerna trots att antalet folkbokförda elever i kommunen inte har förändrats.

Ytterligare ett problem med dagens system är att det inte beaktar den merkostnad som kommunen får genom det ansvar den har som kommunal huvudman. De kommunala huvudmännen är skyldiga att ansvara för att alltid kunna erbjuda alla barn i kommunen som har rätt till utbildning, plats i en skola och, när det gäller förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola, dessutom nära hemmet. Det är ett ansvar som de enskilda huvudmännen inte har. Kommunen behöver ha beredskap för att kunna ta emot nya elever och att hantera variation i elevunderlag över tid, t.ex. med hänsyn till att elevkullarna varierar från år till år eller med anledning av inflyttning till eller utflyttning från kommunen. En kommun kan även t.ex. med kort varsel behöva ta emot elever om Skolinspektionen återkallar godkännandet för en enskild huvudman vid tillsyn. För att klara upp- och nedgångar i elevantalet kan en kommun t.ex. behöva ha vakanta platser eller snabbt kunna bygga upp sin kapacitet. Detta beredskapsbehov varierar dock mellan olika kommuner, något utredningen måste analysera och ta hänsyn till. Bland annat Riksrevisionen har påpekat att de enskilda huvudmännen tilldelas resurser som förknippas med ett ansvar som de inte har och anser att det finns skäl att ompröva om enskilda huvudmän ska ersättas enligt samma grunder som gäller för fördelning av resurser till de kommunalt bedrivna

skolorna. Riksrevisionen har med anledning av bl.a. ovanstående rekommenderat regeringen att se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän (RiR 2022:17).

Det finns följaktligen flera skäl att separera finansieringen för enskilda huvudmän från den kommunala tilldelningen till de egna verksamheterna, genom att utifrån en nationell skolpengsnorm beräkna vad kommunerna minst ska ersätta de enskilda huvudmännen med. En sådan förändring skulle innebära att ersättningsnivåerna får en starkare koppling till de faktiska förutsättningarna och hur dessa påverkar kostnader för t.ex. undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokaler hos de enskilda huvudmännens verksamheter, i stället för att ersättningen bara speglar de kommunala huvudmännens kostnader. Förändringen skulle också leda till ett mer förutsägbart och transparent system. Utredaren ska sträva efter att förslagen inte ska leda till en ökad administrativ börda eller ökade administrativa kostnader för de enskilda huvudmännen. Vid en översyn av det nuvarande systemet för finansiering av enskilda huvudmän kan det nuvarande systemet för ersättning för mervärdesskatt till enskilda huvudmän behöva ses över.

Kommunernas samlade uppdrag behöver särskilt analyseras

Hur kommunerna fördelar resurser till skolan är i dag i huvudsak en kommunal fråga. Det är kommunerna som via kommunalskatten finansierar skolan och andra delar av den kommunala verksamheten. Därutöver tillkommer generella och riktade statsbidrag. De generella statsbidragen fördelas genom det kommunalekonomiska utjämningssystemet i statens budget. Bestämmelser i skollagen, skolförordningen, gymnasieförordningen (2010:2039) och läroplaner styr indirekt fördelningen av resurser genom att ange de krav som varje huvudman måste uppfylla.

För att öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet finns det ett behov av att minska de omotiverade skillnaderna i resurssättningen så att resurser i högre utsträckning avsätts i enlighet med de behov som finns i verksamheten. Med oförändrade ansvarsförhållanden när det gäller huvudmannaskapet för den kommunala skolverksamheten kommer det fortsatt att i huvudsak vara kommunerna som finansierar skolan främst genom inkomstbeskattning. Utred-

ningens huvudsakliga syfte är att genom att stärka den statliga styrningen åstadkomma ett system för en mer likvärdig resursfördelning, inte att öka statens andel av den totala resursfördelningen till skolan. En välfungerande och effektiv skolverksamhet ska inte per automatik tilldelas ytterligare resurser.

Syftet med en ökad statlig styrning är att stärka sambandet mellan behov och tilldelning av resurser för att uppnå en ökad likvärdighet i svensk skola. Med utgångspunkt i en sådan nationell skolpengsnorm som utredningen har i uppdrag att föreslå skulle staten, utifrån varje huvudmans förutsättningar och behov, kunna styra hur mycket resurser en kommun minst ska lägga på verksamheten i skolorna. Det bör kunna minska risken för stora, omotiverade skillnader i resurser mellan olika huvudmän, vilket på sikt kan leda till ökad likvärdighet.

En starkare statlig styrning när det gäller tilldelningen av resurser behöver bedömas utifrån den kommunala självstyrelsen. Kommunernas kostnader för pedagogisk verksamhet utgör ungefär 40 procent av den kommunala budgeten. En nationell skolpengsnorm skulle styra en stor del av kommunernas budget och därmed påverka handlingsutrymmet för kommunerna vad avser finansieringen av såväl skolverksamheten som den kommunala verksamheten i sin helhet. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör, enligt regeringsformen, inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 §). Det innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Samtidigt ställs den kommunala självstyrelsen ibland mot andra viktiga intressen, som till exempel nationella krav på en enhetlig reglering. Det finns då ett antal värden på nationell nivå som kan motivera att en lagreglering inskränker självstyrelsen. Likvärdighet är exempel på ett sådant värde (Kommunalt självstyre och proportionalitet, Statskontoret, 2011:17).

De analyser, undersökningar, överväganden och förslag som anges nedan bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i de fyra huvuddelar som Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan har presenterat, föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov,
- utforma modellen så att den tar hänsyn till de olika ansvar som kommunala och enskilda huvudmän har,
- föreslå hur staten utifrån modellen för en nationell skolpengsnorm ska beräkna hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara,
- undersöka kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken, och om det förekommer brister som riskerar att påverka modellens träffsäkerhet, föreslå åtgärder för att säkerställa att kvaliteten är tillräckligt hög,
- analysera och lämna förslag på hur osäkerheter i den statistiska analysen bör hanteras i utformandet av den nationella skolpengsnormen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utforma ett träffsäkert och välfungerande system för den nationella skolpengsnormen

En statlig myndighet bör ansvara för beräkningarna

Ett system med en nationell skolpengsnorm syftar till att stärka sambandet mellan ersättningsnivåerna och huvudmännens faktiska behov och förutsättningar. En statlig myndighet ska få i uppdrag att ansvara för beräkningarna och uppdateringarna av dessa. Det handlar dels om behov av löpande uppdateringar för att normen inte ska urholkas i förhållande till pris- och löneutvecklingen, dels om att de ekonomiska förutsättningarna kan förändras och modellen kan visa sig ha brister som gör att kostnadsnivåerna bör korrigeras. Det behöver därför utredas hur beräkningsgrunderna inom modellen för skolpengsnormen ska revideras samt hur ofta det bör ske. Även på

en övergripande nivå behöver modellen för en nationell skolpengsnorm utvärderas. Strävan efter långsiktighet är central men möjligheten att justera för bättre träffsäkerhet behöver noggrant vägas mot stabilitet i systemet.

Utgångspunkten bör vara att den nationellt bindande skolpengsnormen ska avse den totala kostnaden för en huvudmans skolverksamhet. Det kan dock finnas faktorer på huvudmannanivå som påverkar nivån på ett visst kostnadsslag men som staten, ur ett likvärdighetsperspektiv, inte har ett lika stort behov av att styra. Vilka kostnadsslag som ska omfattas av normen behöver därför utredaren analysera. Vidare kan det övervägas om det i modellen även bör ingå en differentiering när det gäller grundskolans och anpassade grundskolans olika stadier.

När en bindande nationell skolpengsnorm införs är det viktigt att ersättningarna inte blir lägre än vad som beräknats genom modellen för den nationella skolpengsnormen. Utredningen bör därför överväga eventuella sanktioner för de kommuner som tillför resurser som understiger vad som bör utgå enligt den nationellt bindande modellen för skolpengsnormen.

Ersättning för elever med omfattade stödbehov bör särskilt analyseras

I dag gäller att hemkommunens bidrag till en enskild huvudman, utöver ett grundbelopp, i vissa fall ska bestå av ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska avse ersättning för elever med omfattande behov av särskilt stöd, elever som har rätt till modersmålsundervisning eller elever som deltar i lovskola (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen). Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Flera utredningar har framfört att det finns allvarliga problem med tilläggsbeloppen för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Utredningen om en mer likvärdig skola fann att dagens bestämmelser och ordningen för tilläggsbeloppen inte fungerar tillfredsställande, vilket kan medföra att elever inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till (SOU 2020:28). Enligt utredningen verkar det t.ex. finnas stora skillnader när det gäller hur kommuner hanterar

frågor om tilläggsbelopp. Problembilden utvecklas av Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (SOU 2020:42). Det verkar exempelvis saknas en samstämmig bild hos kommuner och fristående verksamheter av vad tilläggsbelopp är och när det ska ges. Ansökningarna om tilläggsbelopp är mycket administrationskrävande och den kontinuerliga omprövningen leder till en stor administration och en ekonomisk osäkerhet för skolan. Dessutom kan väntan på ett besked om tilläggsbelopp, och därmed väntan på det stöd som det kan leda till, innebära en oro för eleven. Det kan också leda till att en elev inte tar del av utbildningen alls om det är fråga om en elev som stannar hemma från skolan på grund av otillräckligt stöd i skolan.

I propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd (prop. 2021/22:156) föreslogs lagändringar för att möjliggöra klargörande myndighetsföreskrifter om tilläggsbelopp för särskilt stöd, som kan bidra till att bedömningen av en elevs individuella stödbehov ska bli mer rättssäker och likvärdig över landet. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen (bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340). Regeringen har gett Statens skolverk i uppdrag att med utgångspunkt i propositionen lämna förslag dels på revidering av föreskrifter på förordningsnivå om bestämmandet av tilläggsbelopp, dels på förtydliganden om bestämmandet av tilläggsbelopp i myndighetsföreskrifter (U2022/01980). Uppdraget har redovisats den 15 augusti 2023.

Ersättning för elever med omfattande behov av särskilt stöd kräver en ansökan och är individuellt bestämd utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Det behöver därför utredas hur ersättningen för elever med omfattade stödbehov kan hanteras inom ramen för ett system med en nationell skolpengsnorm (se även avsnittet nedan om uppdraget att utreda ett system för en förutsägbar och långsiktig finansiering av fristående resursskolor). I det arbetet bör Skolverkets redovisning av uppdraget att ta fram föreskrifter om tilläggsbelopp och det fortsatta arbetet i frågan om tilläggsbelopp beaktas.

De analyser, undersökningar, överväganden och förslag som anges nedan bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- föreslå vilken statlig myndighet som ska ansvara för beräkningarna som ska göras utifrån den nationella skolpengsnormen,

- utreda och föreslå hur modellen för skolpengsnormen ska utvärderas och vid behov utvecklas,
- analysera och lämna förslag på vilka kostnadsslag som systemet med en nationell skolpengsnorm bör avse,
- överväga och vid behov föreslå en differentiering av skolpengsnormen mellan olika stadier i grundskolan och anpassade grundskolan,
- överväga och vid behov föreslå sanktioner för de kommuner som tillför resurser som understiger vad som bör utgå enligt den nationellt bindande modellen för skolpengsnormen,
- utreda och föreslå hur ersättningen för elever i behov av omfattande särskilt stöd kan hanteras inom ramen för ett system med en nationell skolpengsnorm, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ge kommuner ansvar för fastställande och tilldelning

Själva beräkningen av resurserna, som ska göras utifrån den nationella skolpengsnormen, ska göras av staten. Av dessa beräkningar ska det framgå hur mycket kommunerna minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara. Fastställandet av de ersättningar som ska tilldelas skolverksamheterna är delvis en annan fråga än beräkningen eftersom kommunerna kan välja att tilldela mer medel såväl till den egna skolverksamheten som till de enskilda huvudmännen än vad som beräknats enligt modellen. Fastställandet och den faktiska tilldelningen ska genomföras på kommunal nivå och utredningen behöver se över hur detta ska gå till. Genom införandet av en nationell skolpengsnorm kommer ersättningarna till de enskilda huvudmännen inte längre att bestämmas efter samma grunder som hemkommunerna tillämpar för den egna skolverksamheten. Kommuner som väljer att tilldela mer medel till den kommunala skolverksamheten ska inte heller vara skyldiga att tilldela enskilda huvudmän motsvarande summa.

Det ska alltså vara kommunen som, utifrån beräkningarna enligt modellen för den nationella skolpengsnormen, fastställer de slutgiltiga ersättningarna till den kommunala skolverksamheten samt till de enskilda huvudmännen som tar emot elever från kommunen. För att möjliggöra insyn i systemet är det viktigt att kommunerna redogör för hur stora resurser som har tilldelats till den kommunala skolverksamheten respektive till enskilda huvudmän för de elever som får sin utbildning i verksamheterna.

Det finns omständigheter som utredningen behöver ta hänsyn till vid ett införande av en nationell skolpengsnorm som är bindande. En nationell skolpengsnorm skulle medföra att vissa kommuner behöver öka resurstilldelningen till skolan. I de allra flesta fall kommer detta att leda till att sambandet mellan resurser och behov stärks, men det är också möjligt att vissa kommuner utvecklat lösningar som gör att goda resultat kan uppnås med relativt sett något mindre resurser. Det behöver också analyseras hur utformningen av den nationella skolpengsnormen förhåller sig till utjämningssystemet. Eventuellt behöver det föreslås förändringar av utjämningssystemet i syfte att åstadkomma en önskvärd omfördelning av resurser. Utifrån en sådan analys behöver utredningen undersöka behovet av resurstillskott till vissa av kommunerna för att dessa ska kunna fördela medel enligt den bindande skolpengsnormen utan att förändra skatteuttaget eller behöva minska sina ambitioner eller omfattningen av andra verksamheter med kommunalt huvudmannaskap.

Det behöver vidare noggrant analyseras vilka omställningsproblem som kan uppstå för såväl kommunala som enskilda huvudmän under övergången till ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm och behovet av åtgärder för att underlätta för huvudmännen att hantera omställningseffekterna behöver utredas. Det behöver också analyseras hur systemet kan implementeras så att huvudmännen får tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna. Det kan även finnas behov av övergångsbestämmelser och eventuellt ett stegvis införande. Utredaren ska också sträva efter att förslagen inte leder till en ökad administrativ börda eller ökade administrativa kostnader för huvudmännen.

Om omständigheterna bedöms vara sådana att det i dagsläget inte anses vara möjligt att införa en skolpengsnorm som är bindande bör det analyseras hur det kan utformas ett system där skolpengsnormen i ställethar en vägledande funktion. En sådan vägledande skolpengs-

norm kan utgöra ett första steg mot att införa en skolpengsnorm som är bindande.

De analyser, undersökningar och förslag som anges nedan bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i modellen för en nationell skolpengsnorm föreslå ett system där kommunerna fastställer och tilldelar medel till skolverksamheterna,
- föreslå hur kommunerna regelbundet ska redovisa hur stora resurser som har tilldelats den kommunala skolverksamheten respektive den skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän,
- analysera hur ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm förhåller sig till det kommunala utjämningssystemet,
- analysera de omställningsproblem som kan uppstå under övergången till ett system med en nationell skolpengsnorm och utreda behovet av åtgärder för att underlätta för huvudmännen att hantera omställningseffekterna,
- om omständigheterna är sådana att det i dagsläget inte bedöms möjligt att införa en nationell skolpengsnorm som är bindande, föreslå hur det kan utformas ett system där skolpengsnormen har en vägledande men inte bindande funktion eller om ett stegvis införande är mer lämpligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag inklusive eventuella övergångsbestämmelser.

Uppdraget att se över hur ersättningen ska påverkas av elevers skolbyten

Systemet för resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen och för huvudmännens budgetar. Det finns i dag ingen reglering när det gäller skolbyten, utan skolbyten kan ske vid ett obegränsat antal tillfällen och vid alla tidpunkter givet att plats finns. Skolbyten kan påverka huvudmännens intäkter på ett påtagligt

sätt, eftersom stora delar av kostnaderna för verksamheten, åtminstone på kort sikt är svåra att minska. Byten av skola skapar därmed osäkerhet när det gäller de ekonomiska förutsättningarna.

Det är rimligt att resurserna i skolan, som huvudregel, följer eleverna. Alla huvudmän, både kommunala och enskilda, bör ha ett ansvar för att anpassa sina kostnader utifrån förändrade intäkter till följd av att elever byter skola. Det är emellertid inte möjligt att anpassa samtliga kostnader med omedelbar verkan eftersom skolverksamheten präglas av en blandning av fasta och rörliga kostnader. En huvudman som tappar elever under pågående termin står i huvudsak kvar med samma kostnader som huvudmannen hade när eleverna fanns i verksamheten. Det förefaller därför orimligt att hela ersättningen omedelbart skulle dras in när en elev byter till en skola som drivs av en annan huvudman. På motsvarande vis är det inte rimligt att en huvudman som får ett tillskott av elever under pågående termin omedelbart får full ersättning för dessa.

Utredningen bör därför föreslå ett förutsägbart och stabilt system där resurstilldelningen justeras under läsårets gång med hänsyn till hur huvudmäns fasta och rörliga kostnader förändras när elever byter skola. Vid utformandet ska hänsyn tas till den enskildes möjligheter att, vid behov, göra ett skolbyte under pågående läsår.

De analyser och förslag som anges nedan ska inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- analysera hur huvudmännens budgetar påverkas av elevers byten av skola under läsåret,
- föreslå ett förutsägbart och stabilt system där resurstilldelningen justeras under läsårets gång med hänsyn till hur huvudmäns fasta och rörliga kostnader förändras när elever byter skola, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Förslagen för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan behöver beakta skolformernas särart

Det finns skäl att föreslå ett nytt resursfördelningssystem även för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Utredningen ska därför lämna förslag som avser gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan och som motsvarar de förslag som utredaren har lagt för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet, men med de avvikelser som är motiverade av de förstnämnda skolformernas särart. Utbildningen inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är exempelvis utformad med många olika nationella program, program som avviker från de nationella programmen och introduktionsprogram. Det grundbelopp per elev som huvudmän ska betala till enskilda huvudmän fastställs utifrån program och inriktning. I gymnasieskolan är det även vanligt att elever byter både program och inriktning under läsårets gång. Sådana byten får konsekvenser för huvudmännens budgetar. Vad utredningen särskilt behöver beakta när det gäller gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan utvecklas nedan.

För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bör en nationell skolpengsnorm differentieras utifrån program och inriktningar

Som framgår ovan är gymnasieskolan och anpassade gymnasiekolan, jämfört med exempelvis grundskolan, komplexa till sin utformning, vilket en nationell skolpengsnorm bör förhålla sig till. Både gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är organiserade i program och inriktningar. Programmen och inriktningarna är till sin karaktär olika, såväl utifrån utbildningarnas syfte och innehåll som utifrån behov av personal, lokaler och material, och utifrån elevsammansättning. Dessa skillnader medför att de är olika kostnadskrävande. När det gäller gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bör en nationell skolpengsnorm därför differentieras med hänsyn till de olika programmen och inriktningarna, och för utbildningar som avviker från nationella program. Elever som inte är behöriga till nationella program ska erbjudas utbildning inom något av gymnasieskolans fyra introduktionsprogram. Utbildningen inom introduktionspro-

grammen utformas till stor del av huvudmannen utifrån elevens individuella behov och förutsättningar och skiljer sig av den anledningen i flera avseenden åt mellan olika huvudmän. I dag finns ingen nationell bild av introduktionsprogrammens kostnader.

En nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan bör konstrueras utifrån regleringen om att kommuner ska samverka med varandra

Kommuner, regioner och enskilda får anordna gymnasieutbildning, dvs. vara huvudmän för gymnasieskolor. Redan i dag är det vanligt att kommuner samverkar med varandra om gymnasial utbildning, bland annat i samverkansområden och gymnasieförbund. Riksdagen har beslutat ändringar i skollagen som innebär att kommunerna i fråga om gymnasieutbildning ska samverka genom avtal med minst två andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde (prop. 2021/22:159, bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411). Syftet med reformen är att skapa goda förutsättningar att erbjuda och upprätthålla ett ändamålsenligt utbildningsutbud inom gymnasial utbildning som tar hänsyn till kompetensbehoven på arbetsmarknaden. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2023 och ska tillämpas för första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025 när det gäller gymnasieskolan. I arbetet med att utreda en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan behöver utredningen ta hänsyn till detta nya system.

Det är bara ungefär hälften av eleverna som går i en kommunal gymnasieskola i hemkommunen. Övriga går i fristående gymnasieskolor i den egna kommunen eller i en annan kommun, eller i en offentlig gymnasieskola i en annan kommun (skolor där huvudmannen är en annan kommun eller en region). Därför behöver utredningen beakta gymnasieelevers rörelser över kommungränserna när den föreslår ett system med en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

I de fall en elev går i en gymnasieskola hos en kommunal huvudman i en annan kommun än elevens hemkommun, eller om eleven går i en gymnasieskola som drivs av en region, ersätter hemkommunen den mottagande huvudmannen med interkommunal ersättning. Om kommunen ingår i ett samverkansområde finns ofta överenskomna prislistor. Enligt de ändrade reglerna i skollagen som gäller samverkansavtal mellan kommuner när det gäller gymnasie-

skolan, ska interkommunal ersättning utbetalas till kommuner även inom ett sådant samverkansområde som följer av avtalet.

Utredaren ska därför

- utreda en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan med beaktande av de förhållanden som gäller specifikt för dessa skolformer,
- överväga och vid behov föreslå en differentiering av skolpengsnormen med hänsyn till program och inriktningar och för utbildningar som avviker från nationella program,
- utreda och föreslå hur interkommunal ersättning kan utformas i ett system med en nationell skolpengsnorm som införs utifrån regleringen av primära samverkansavtal och primära samverkansområden,
- analysera hur huvudmännens budgetar påverkas av elevers byten av gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, men också av elevers byte av program eller inriktning under läsåret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda ett system för en förutsägbar och långsiktig finansiering av fristående resursskolor

Resursskolor är skolenheter inom respektive skolform som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Såväl fristående som kommunala resursskolor är reglerade i skollagen inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan och gymnasieskolan. Det har tydliggjorts i skollagen att såväl fristående som kommunala resursskolors verksamhet är en form av särskilt stöd inom respektive skolform (se t.ex. 10 kap. 31 a och 35 §§ skollagen).

Det har under lång tid framförts att det finns problem med hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar. Det har framför allt framförts ett missnöje med hanteringen av de tilläggsbelopp som kommunerna ska lämna för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Problemen med resursskolornas situation och tilläggsbeloppen har exempelvis tagits upp av Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) och av Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (SOU 2020:42).

Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterar bl.a. att grundbeloppets konstruktion bygger på andra förutsättningar än de som råder vid en resursskola. Ordinarie skolor omfördelar resurser mellan elever med och utan behov av särskilt stöd inom ramen för grundbeloppet. I och med att resursskolor bara tar emot elever i behov av särskilt stöd, finns inte den möjligheten. Då samtliga elever vid en resursskola har ett omfattade resursbehov är det enligt utredningen begripligt att dessa skolor inte passar in i den nuvarande ersättningsmodellen. En följd av det är att resursskolorna blir helt beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever och att skolan dessutom kan ha kostnader därutöver. En resursskola är i grunden anpassad för en viss elevgrupp och har redan inledningsvis högre kostnader än vad grundbeloppet normalt täcker, för t.ex. anpassade lokaler och personal med specialistkompetens. Det är därför svårt att i detalj precisera kostnader för stödåtgärder för varje enskild elev, vilket är nödvändigt för att beviljas tilläggsbelopp eftersom det ska utgå från en elevs individuella behov.

Elevens behov av stabilitet och framförhållning är också viktiga parametrar att ta hänsyn till vilket, särskilt för små resursskolor, är nära förbundet med skolans resurser. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven konstaterar att finansieringen av fristående resursskolor är problematisk. Enligt utredningen innebär dagens ordning sammantaget en osäkerhet för eleverna, en omfattande administration för både enskilda huvudmän och kommuner samt svårigheter att planera verksamheten för de fristående resursskolorna.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen ska återkomma med förslag på en förutsägbar och långsiktig finansiering av skolgång för resursskolans målgrupp och att det därför snarast bör tillsättas en utredning med detta uppdrag (bet. 2021/22:UbU31 punkt 2, rskr. 2021/22:340). Enligt utbildningsutskottet är det ett stort problem att dagens skollag och reglerna för tilläggsbelopp inte är anpassade till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar. Utgångspunkten måste vara varje elevs rätt till utbildning. I dag råder det stor godtycklighet kring varje kommuns behovsbedömning av denna elevgrupp, vilket flera utredningar beskrivit. Utskottet framhåller vikten av att det säkerställs en nödvändig extra finansiering som krävs för denna resurstäta och anpassade skolmiljö (bet. 2021/22:UbU31 s. 37).

Det är angeläget att det finns ett väl fungerande system för finansieringen av fristående resursskolor. Inom ramen för uppdraget att föreslå ett system med en nationell skolpengsnorm ingår därför att föreslå en förutsägbar och långsiktig finansiering av resursskolorna.

Det framgår av skollagens förarbeten att den övergripande ambitionen är att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor (prop. 2009/10:165 s. 203 och 382). Vidare framgår det av rättspraxis att principen om det fria skolvalet även gäller elever som behöver gå i en resursskola (HFD 2017 ref. 50). Det kan därför finnas behov av att se över vad ett nytt finansieringssystem för de fristående resursskolorna kan innebära för de kommunala resursskolorna.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag till ett system för finansiering av fristående resursskolor som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar,
- utreda och föreslå hur finansieringen av fristående resursskolor kan hanteras inom ramen för ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av förslagen redovisas. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts-, ungdoms- och funktionshindersper-

spektiv. Om förslagen innebär personuppgiftsbehandling ska en dataskyddsanalys av behandlingen göras.

Utredaren ska redogöra för om förslagen bedöms medföra att det uppstår ett behov av resurstillskott till vissa av kommunerna för att dessa ska kunna fördela medel enligt den bindande skolpengsnormen utan att förändra skatteuttaget eller behöva minska ambitioner eller omfattning av andra verksamheter med kommunalt huvudmannaskap som t.ex. förskolan, socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården.

Utredaren ska också analysera vilka effekter förslag om en skolpengsnorm får på statens möjligheter till övrig ekonomisk styrning av skolan, t.ex. genom tillfälliga stimulansbidrag. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges skolledare, Sveriges lärare, Sveriges elevkårer samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska även föra dialog med och inhämta synpunkter från andra pågående utredningar som är relevanta för uppdraget.

Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklass, grundskola och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 april 2025. Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer ska redovisas senast den 1 november 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:23

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (U 2023:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2025

Förlängd tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm (dir. 2023:153).

Enligt de ursprungliga direktiven ska ett delbetänkande lämnas senast den 1 april 2025 som avser uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 16 juni 2025. Utredningstiden i övrigt ligger fast.

Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 1 november 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldsättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LI.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.
49. Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. S.
50. En ny speciallärarutbildning. U.
51. Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. U.
52. En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. S.
53. Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. A.
54. Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. Ju.
55. Säkrare verifiering av identitet. Volym 1 och 2. Fi.
56. En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. KN.
57. Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. U.
58. Markerna berättar och minns. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 & 2. ”Jag ber marken tyst om lov”. Extra volym. Ku.
59. Några frågor om redovisning och om granskning av hållbarhetsrapporter. Ju.
60. Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld – Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar. LI.
61. Stärkt patientsäkerhet och ökad motståndskraft. S.
62. Preventiva vistelseförbud. Ju.
63. Fri rörlighet för ökad delaktighet. S.
64. En modell för marknäten. Uppdrag, finansiering och organisation. Ku.
65. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning – förslag för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. U.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. [41]

Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. [53]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Åtgärder mot överskuldsättning. [43]

En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. [44]

Säkrare verifiering av identitet. Volym 1 och 2. [55]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. [42]

Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. [45]

Tillträdesförbud. [48]

Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. [54]

Några frågor om redovisning och om granskning av hållbarhetsrapporter. [59]

Preventiva vistelseförbud. [62]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. [56]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Markerna berättar och minns. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 & 2. ”Jag ber marken tyst om lov”. Extra volym. [58]

En modell för marknäten. Uppdrag, finansiering och organisation. [64]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld – Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar. [60]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken. Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser. Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. [49]

En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. [52]

Stärkt patientsäkerhet och ökad motståndskraft. [61]

Fri rörlighet för ökad delaktighet. [63]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]

En ny speciallärarutbildning. [50]

Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. [51]

Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. [57]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning – förslag för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. [65]