



Malmö stad
Kommunstyrelsen

Datum

2025-12-01

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2025-1274

Yttrande**Till**

Utbildningsdepartementet

Remiss Utbildningsdepartementet - Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)

U2025/01477

Sammanfattning

Malmö stad delar utredningens ambition att öka likvärdigheten i skolväsendet.

Eftersom ansvaret för svensk skola är delat mellan staten och kommunerna, måste utgångspunkten vara ett system där makt, ansvar och befogenheter hänger ihop i större utsträckning än idag. Ökad likvärdighet kräver att alla delar av skolans styrkedja strävar efter att fördela resurser kompensatoriskt, med hänsyn till socioekonomiska faktorer och elevers skilda hemförhållanden. Malmö stad menar att detta kräver såväl ökade resurser som omfattande reformer av hur framför allt staten fördelar sin del av skolans finansiering.

Malmö stad anser inte att utredningen kunnat påvisa någon koppling mellan resurser och kvalitet med den modell som föreslås. Därför är risken uppenbar att förslaget skulle medföra kostnadsökningar som tränger undan andra behov i den kommunala verksamheten utan att bidra till ökad kvalitet i skolan. Mot den bakgrunden avstyrker Malmö stad utredningens förslag om att ta fram en vägledande skolpengsnorm.

Malmö stad tillstyrker utredningens förslag att ge kommuner möjlighet att göra avdrag för merkostnader för utbudsansvaret samt att vid synnerliga skäl frånga principen om bidrag på lika villkor avseende tillskott som ges under ett budgetår. Malmö stad tillstyrker också förslaget att ge kommuner möjlighet att använda sig av villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål, och att dessa ska kunna återkrävas vid felaktig användning.



Yttrande

Allmänna synpunkter

Malmö stad delar utredningens ambition att öka likvärdigheten i skolväsendet. Eftersom ansvaret för svensk skola är delat mellan staten och kommunerna, måste utgångspunkten vara ett system där makt, ansvar och befogenheter hänger ihop i större utsträckning än idag. Ökad likvärdighet kräver att alla delar av skolans styrkedja strävar efter att fördela resurser kompensatoriskt, med hänsyn till socioekonomiska faktorer och elevers skilda hemförhållanden. Malmö stad menar att detta kräver såväl ökade resurser som omfattande reformer av hur framför allt staten fördelar sin del av skolans finansiering.

Malmö stad är kritisk mot att förskolan varken inkluderas i utredningens direktiv eller i de författningsförslag som utredningen lämnar avseende merkostnader för utbudsansvaret och villkorade belopp. Förskolan är en del av skolväsendet och omfattas av ett utbudsansvar enligt skollagen. Därför ställer sig Malmö stad frågande till att direktiven inte gett utredningen möjlighet att analysera möjligheten att införa avdrag för merkostnader kopplade till utbudsansvaret även för förskolan. Förskolan bör även, liksom andra skolformer, ges möjlighet att vid synnerliga skäl avstå från att ge motsvarande tillskott till fristående verksamheter under budgetåret. Malmö stad ser även behov av att utreda om förskolan ska omfattas av möjligheten till villkorade belopp, särskilt i fall där kommunen gör riktade satsningar eller där verksamheten har särskilda kostnader.

I det följande lämnar Malmö stad synpunkter på delar av utredningens förslag.

5.1.5 En nationell norm bör inte tas fram för anpassad grundskola

Malmö stad tillstyrker utredningens bedömning.

5.2.5 En nationellt bestämd ersättning till resursskolorna bör föregås av en närmare definition av målgrupp och uppdrag

Malmö stad tillstyrker utredningens bedömning att det inte bör införas ett nationellt strukturbidrag eller liknande för resursskolor. På motsvarande sätt som utredningen resonerar kring anpassad grundskola anser Malmö stad att en nationellt styrd finansieringsmodell för resursskolor måste ta hänsyn till en stor variation i elevernas behov och kommunernas förutsättningar att anordna resursskolor, vilket gör det svårt att ta fram en tillräckligt träffsäker modell.



Malmö stad delar inte utredningens bedömning att resursskolornas målgrupp och uppdrag bör definieras ytterligare. Målgruppen för resursskola är elever i behov av särskilt stöd, och dess uppdrag därmed att undanröja hinder för lärande så att eleverna utvecklas mot utbildningens mål. Det är i utredningen av en elevs behov av särskilt stöd som skolan kommer fram till vilka elevens stödbehov är och hur de bäst kan mötas.

Enligt nuvarande regelverk ska resursskolor inte avgränsas eller definieras för snävt, eftersom många olika typer av elever ska kunna antas i verksamheten och såväl behov som förutsättningar skiljer sig stort kommuner emellan. I förarbetena till lagstiftningen kring resursskolor angavs att kommunen bör få stor frihet vad gäller att definiera målgruppen för sina olika resursskolor, så länge det gäller elever i behov av just särskilt stöd. På så sätt ansågs lokala behov bäst kunna mötas. Det angavs också att det inte fanns något lämpligare sätt att reglera antagningen till resursskolan än att de elever ska prioriteras som har störst behov av det stöd just den aktuella resursskolan erbjuder. I stället för att ytterligare definiera målgruppen och ta fram en nationell norm, kan och bör huvudmän definiera målgruppen med tydliga kriterier för bedömningsprocessen, vilket gjorts i Malmö stads grundskoleverksamhet.

5.4.3 Den nationella kostnadsstatistiken

Malmö stad tillstyrker utredningens förslag om att vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen vad gäller den nationella kostnadsstatistiken. Utifrån att statistiken ingår som ett underlag i delen av det nationella kvalitetssystemet som rör verksamhetens förutsättningar, och därmed används som viktiga underlag i det systematiska kvalitetsarbetet hos skolhuvudmän, är det viktigt att det statistiska underlaget är tillförlitligt. På nationell nivå pågår redan ett förberedelsearbete för att införa krav på att ekonomisk information (skolkostnader) ska lämnas av enskilda huvudmän på enhetsnivå och att denna ska vara offentlig. I utredningen *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37) ges också förslag om krav på särredovisning för fristående skolenheter. Malmö stad har sedan tidigare ställt sig positiv till det pågående arbetet och förslaget om krav på särredovisning, och pekat på att ett eventuellt införande bör samordnas. Malmö stad menar att eventuella utökade krav på enheters redovisning kan medföra ett än större behov av stöd från bland annat Skolverket.

5.5.4 Ersättningen följer eleven

Malmö stad delar utredningens bedömning om att det inte bör införas regler om fördröjd flytt av ersättning vid skolbyten. En fördröjning gällande ersättningen skulle endast ha en marginell betydelse och bidra till ökad administration för kommunen. Ökad administration kan bestå i att förklara för enskilda huvudmän vad utbetalad



ersättning avser, då fördröjt flytt av ersättningar skulle kunna skapa större otydlighet i ett redan relativt komplext ersättningssystem som elevpengen är.

8.3 Inte lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget

Malmö stad tillstyrker utredningens bedömning att en bindande skolpengsnorm inte bör införas. Utredningen konstaterar bland annat att cirka hälften av kommunerna som skulle behöva göra ett resurstillskott för att nå upp till normen, redan presterar över sitt socioekonomiskt förväntade skolresultat. Cirka 40 procent av tillskottskommunerna har en högre andel behöriga lärare än respektive kommungrupps genomsnitt. Mot den bakgrunden menar Malmö stad att det är tydligt att sambandet mellan kvalitet och resurser är svagt i den modell som beskrivs, och att det finns en uppenbar risk att en bindande norm skulle medföra kostnadsökningar som tränger undan andra behov i den kommunala verksamheten utan att bidra till ökad kvalitet i skolan.

9.1.2 Ingen vägledande norm för fritidshemmet i nuläget

Malmö stad tillstyrker utredningens bedömning.

9.2.2 En vägledande norm beräknad på nettokostnaden

Malmö stad avstyrker utredningens förslag om att införa en vägledande skolpengsnorm för förskoleklassen och grundskolan. Ökad likvärdighet kräver att alla delar av skolans styrkedja strävar efter att fördela resurser kompensatoriskt, med hänsyn till socioekonomiska faktorer och elevers skilda hemförhållanden. Malmö stad har tidigare exempelvis tillstyrkt förslaget i Utjämningskommitténs betänkande *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn* (SOU 2024:50) om att införa en socioekonomisk komponent i kostnadsutjämnings delmodell för förskoleklass och grundskola. Malmö stad har även tillskrivit regeringen om behovet av en indexering av de generella statsbidragen, så att dessa automatiskt räknas upp varje år för att hålla jämna steg med prisökningar och den demografiska utvecklingen, för att undvika en situation likt dagens där den statliga finansieringen av välfärden år efter år successivt minskar i avsaknad av diskretionära beslut om ytterligare tilldelning. Dessa reformer skulle göra verklig skillnad för en mer likvärdig och kompensatorisk skola i hela landet.

Precis som beskrivits ovan om utmaningarna med en bindande norm, har utredningen inte kunnat påvisa någon koppling mellan resurser och kvalitet med den modell som föreslås. Även om det är väl belagt i forskning och av flera statliga utredningar att ökade resurser kan vara gynnsamt för elevernas studieresultat, och att effekten är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter



skolstart, fångar en norm av det slag som föreslås inget av detta samband. Därför är risken uppenbar att förslaget skulle medföra kostnadsökningar som tränger undan andra behov i den kommunala verksamheten utan att bidra till ökad kvalitet i skolan.

Malmö stad vill också peka på en möjlig risk med modellens årliga uppräknings, som föreslås göras med hjälp av prognos för konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) till det år som ersättningen avser. KPIF är ett index som mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen. Det är normalt inte det index som används för uppräknings av ersättningar inom kommunala verksamheter, då dessa har andra komponenter som påverkar kostnadsnivåerna. Den största komponenten är lönekostnader. Den förväntade inflationen och den förväntade löneutvecklingen sammanfaller inte alltid, till exempel som under år 2022 och 2023 då KPIF kraftigt översteg löneutvecklingen. De år de skiljer sig åt, riskerar normen att under- eller överskattar den faktiska kostnadsutvecklingen för kommunerna och på så vis blir missvisande och vilseledande.

Malmö stad kan också konstatera att samma problem med den nationella kostnadsstatistiken som utredningen anför som skäl till att inte ta fram en nationell norm för fritidshemmet, finns även i statistiken för grundskolan och inte minst förskoleklassen.

9.4.1 Reglering av att normen ska beaktas

Malmö stad avstyrker utredningens förslag, eftersom kommunen avstyrker förslaget om att införa en vägledande skolpengsnorm för förskoleklassen och grundskolan. Om en vägledande norm trots det tas fram, bör den endast beaktas i resursfördelningen av huvudmän som har kvalitetsbrister och är under föreläggande. Den kan också vara ett verktyg för Skolinspektionen i dess granskningar och tillsyn av samma huvudmän, även om ett sådant underlag likväl kan utgöras av utjämningsystemets kostnadsberäkningar eller till exempel uppgifter ur Kolada efter utredningens föreslagna utveckling av den nationella kostnadsstatistiken.

9.4.2 Reglering av uppdraget till ansvarig myndighet och av hur beräkningen ska göras

Malmö stad avstyrker utredningens förslag, eftersom kommunen avstyrker förslaget om att införa en vägledande skolpengsnorm för förskoleklassen och grundskolan. I det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget, vill Malmö stad påpeka att utredningens förslag att en preliminär norm ska fastslås senast den 30 juni innebär att normen inte kommer att kunna beaktas i flera kommuners budgetprocesser.



9.4.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Malmö stad avstyrker utredningens förslag, eftersom kommunen avstyrker förslaget om att införa en vägledande skolpengsnorm för förskoleklassen och grundskolan. I det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget, menar Malmö stad att ett ikraftträdande så snart som den 1 januari 2027 måste ifrågasättas. Givet den stora mängden nya lagförslag och reformer som förbereds på skolområdet menar Malmö stad att huvudmännens absorptionsförmåga och kapacitet att implementera de nya reformerna med god kvalitet måste beaktas tydligare.

10.5.1 Merkostnader för utbudsansvaret

Malmö stad tillstyrker förslaget och delar utredningens problembild och beskrivning av kommunala huvudmäns utbudsansvar. Nödvändiga anpassningar utifrån den demografiska utvecklingen är extra aktuellt för Malmö stad, när kommunen nu står inför en prognostiserad minskning av antalet elever efter flera års kraftig ökning. När verksamheten befunnit sig i en snabb utbyggnadsfas, vilket har varit fallet för Malmö stad det senaste decenniet, genererar det kostnader för exempelvis utbyggnad eller utökning av personal. När elevantalet minskar medför det kostnader i form av överkapacitet, precis som utredningen beskriver.

Malmö stad ställer sig positiv till att merkostnaden för utbudsansvaret tydliggörs i en statlig schablon. Det innebär att enskilda kommuner inte behöver göra egna beräkningar eller ställningstaganden för vilka eventuella merkostnader som utbudsansvaret medför.

Malmö stad ställer sig också positiv till förslaget att ge kommuner möjlighet att vid synnerliga skäl frånga principen om bidrag på lika villkor gällande tillskott som ges under ett budgetår. Begreppet ”synnerliga skäl” indikerar att det rör mer extraordinära händelser som medför kostnader under året. Malmö stad anser att ”synnerliga skäl” är det alternativ som bäst svarar mot både likställighetsprincipen och möjligheten till kommunal flexibilitet.

10.5.2 Villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål

Malmö stad tillstyrker utredningens förslag att ge kommuner möjlighet att införa villkorade belopp. Det kan hjälpa kommunen att säkerställa att resurser används utifrån kommunens lokala behov. Det är också positivt med möjlighet till att återkräva felaktigt använda villkorade belopp. Malmö stad har i tidigare remissvar, gällande betänkandet *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37), påpekat att det är svårt för en huvudman att kontrollera hur utbetalda bidrag används. En kommun har i nuläget



ingen författningsreglerad möjlighet att kontrollera hur utbetalda bidrag används. För att kunna följa upp och i förekommande fall återkräva bidrag är det också avgörande att även enskilda huvudmän omfattas av offentlighetsprincipen.

10.5.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Malmö stad tillstyrker utredningens förslag om ikraftträdande och ser övergångsbestämmelserna som rimliga.

11 Konsekvensbeskrivningar

Malmö stad delar utredningens bedömning att det är svårt att förutspå konsekvenserna av utredningens förslag, då det i hög grad beror på hur huvudmännen väljer att hantera dem. Detta är i sig något som talar emot förslagen; statens styrning av skolan bör enligt Malmö stads mening sträva efter större förutsägbarhet och långsiktighet, inte mindre.

Utifrån de skäl som anförts ovan finner Malmö stad det osannolikt att en nationell vägledande norm kan bidra till ökad likvärdighet i skolväsendet. För att uppnå detta krävs i stället såväl ökade resurser som större kompensatoriska inslag i resursfördelningen, inte minst på statlig nivå.

Malmö stad delar i huvudsak bedömningen att förslagen om en vägledande norm och möjlighet att använda det schablonmässiga avdraget för utbudsansvaret inte kommer att kräva någon omfattande administration eller dokumentation. Det kommer dock kräva merarbete i form av utökat behov av dialog och förankring, speciellt som – precis som utredningen beskriver – resursfördelningen i en kommun oftast sker i två steg: först från kommunfullmäktige till ansvarig nämnd och sedan från ansvarig nämnd till kommunens egna skolor, enskilda huvudmän och andra kommuner. Båda nivåerna behöver då ha förståelse för de ställningstaganden kommunen gör gällande hur den vägledande normen ska användas och på vilka grunder, samt hur kommunen ställer sig till avdraget för utbudsansvaret.

Malmö stad delar utredningens bedömning att antalet överklaganden troligtvis kommer att öka, då utredningens förslag sammantaget medför fler situationer där överklaganden kan uppstå. Utredningen menar att överklaganden kommer att minska över tid, vilket Malmö Stad ser som mer osäkert. Finansieringen av skolverksamheten är en fråga av stort intresse för alla inblandade aktörer, och aktualiseras årligen i samband med en kommuns och nämnds beslut om budget. I kommunal verksamhet uppstår dessutom ofta nya, oförutsägbara händelser varje år som påverkar finansieringen, vilket gör det svårt att se att en enhetlig kommunal eller nationell praxis



kommer att kunna utvecklas. Därför menar Malmö stad att överklagandefrekvensen kommer att hålla sig relativt oförändrad efter den initiala ökningen.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Nicklas Löfström

Helena Nanne (M) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.