



Handläggare
Céline Eriksson (Uk)
Utbildningskontoret
Verksamhetscontroller
Celine.Eriksson@skolasodertalje.se

Till
Utbildningsdepartementet

Ert diarienummer
U2025/01477

Yttrande från Södertälje kommun rörande SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan

Sammanfattning

Södertälje kommun har fått möjlighet att yttra sig över delbetänkandet Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72). Utbildningsnämnden har genom delegation fått uppdraget att besvara remissen för Södertälje kommuns räkning.

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett system för resursfördelning med en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan och fritidshemmet. Normen ska ange hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet samt andra kommunala och enskilda skolhuvudmän. Syftet med normen är att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i skolan i hela landet. Bakgrunden till uppdraget är att det finns betydande skillnader i hur stora resurser som olika kommuner avsätter till skolan.

Utredningen bedömer att det i nuläget inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm och lämnar i stället förslag om en vägledande norm för resursfördelningen till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi. Därtill föreslås i huvuddrag ett avdrag från ersättningen till enskilda huvudmän för kommunernas ansvar att anordna utbildning, möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen om bidrag på lika villkor när tillskott ges under budgetåret och införande av villkorade belopp.

Kommuner ska beakta normen, men kan välja att tilldela mer resurser utifrån egna ambitioner. Skolverket får ansvar för att årligen beräkna och besluta om normen utifrån den genomsnittliga kommunala nettokostnaden enligt Räkenskapssammandragets driftsredovisning för förskoleklass och grundskola. Lagändringar föreslås träda i kraft 1 januari 2027 och tillämpas från 2028.

Utbildningsnämnden instämmer i huvudsak med utredningens bedömningar och förslag. Om förslagen genomförs kan de bidra till ökad likvärdighet mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Ärendefördjupning

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett system för resursfördelning till skolan, med målet att öka likvärdigheten i svensk skola genom statlig styrning av finansieringen. Det finns idag stora skillnader mellan kommuner i hur mycket resurser som avsätts till skolan, vilket påverkar möjligheterna till en likvärdig utbildning för alla elever. Normen ska ange hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet samt andra kommunala och enskilda skolhuvudmän.

Utredningen bedömer att det i nuläget inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm och lämnar i stället nedanstående huvudförslag:

- Inför en vägledande norm för resursfördelningen till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi.
- Mot bakgrund av kommunernas ansvar att anordna utbildning, det så kallade utbudsansvaret, inför
 - dels ett avdrag från ersättningen till enskilda huvudmän inför varje nytt kalenderår
 - dels en möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen om bidrag på lika villkor när tillskott ges under budgetåret.
- Inför villkorade belopp, till exempel för merkostnader för resursskolor, en inriktning eller en satsning, som innebär att beloppet får förenas med villkor och kan återkrävas om huvudmannen inte uppfyller villkoren.

Normens syfte blir därmed att stödja kommunen att bedöma hur mycket resurser som den minst borde tilldela sina skolor och hur mycket av detta som borde omfördelas på socioekonomiska grunder. Normen anger hur mycket resurser kommunen borde fördela till de egna skolorna, givet respektive kommuns förutsättningar och givet att kommunen har en genomsnittlig effektivitets- och ambitionsnivå.

Samtidigt är normen vägledande, vilket innebär att kommunen kan ta hänsyn till andra aspekter. Kommuner kan därför också välja att ha en högre resurstilldelning än vad normen anger till exempel för att möjliggöra en högre ambitionsnivå utifrån resultat eller vad gäller att ha kvar små så kallade byskolor.

Normen ska baseras på den genomsnittliga kommunala nettokostnaden enligt Räkenskapssammandragets driftsredovisning för förskoleklass och grundskola, justerad för socioekonomiska faktorer, löne- och lokalkostnadsläge samt merkostnader för utbudsansvaret.

Statens skolverk får i uppdrag att årligen ta fram och publicera normen, samt utvärdera modellen.

Kommunerna ska enligt lag beakta normen i sin resursfördelning och dokumentera beslutsunderlaget.

Lagändringar föreslås träda i kraft 1 januari 2027 och tillämpas första gången för kalenderåret 2028.

Illustration över det tänkta förslaget till beräkning av den vägledande normen.

1. Normgrundande belopp

Nettokostnad F-klass/1-9 med avdrag för;

- Kostnader för skolskjuts
- Köpt verksamhet från staten/utomlands
- Lämnade bidrag
- Hemkommunsansvar (1% av nettokostnad)
- Tilläggsbelopp modersmål
- Tilläggsbelopp särskilt stöd och lovskola (1,5% av nettokostnad)

= Normgrundande belopp

2. Reservationsposter för kommunalt ansvar

Från det normgrundande beloppet reserveras:

*** Tillägg för merkostnader för utbudsansvar**
(kommunens skyldighet att alltid kunna erbjuda skolplats) 5,4 % av normgrundande beloppet

*** Tillägg för merkostnader för gles bebyggelse**

3. Fördelning mellan grundersättning och socioekonomiskt tillägg

Det återstående normgrundande beloppet fördelas:

92 % till grundersättning (basbelopp per elev)

8 % till ett socioekonomiskt tillägg (fördelas efter skolornas elevsammansättning)

4. Stadiedifferentiering

Grundersättningen differentieras efter skolstadium:

F-klass: index 0,85

Årskurs 1–3: index 1,0

Årskurs 4–6: index 1,05

Årskurs 7–9: index 1,2

5. Strukturtillägg

Ytterligare justeringar görs för:

*** Socioekonomiskt index** (baserat på Kunskapsbidragets index, uppdateras årligen)

*** Löneindex** (justering för skillnader i lönekostnadsläge, hämtas från kostnadsutjämnningen)

*** Lokalkostnadsindex** (justering för skillnader i lokalkostnader, beräknas på kommunnivå och justeras med byggkostnadsindex)

6. Ansvarstillägg för kommunala huvudmän

Kommunala skolor får tillägg för:

*** Utbudsansvar** (fördelas per elev)

*** Gleshet** (för skolor i glesbygd, beräknas med särskilt index)

7. Uppräkning till aktuellt år

Normbeloppen räknas upp till aktuellt års prisnivå med hjälp av konsumentprisindex (KPIF).

Utbildningsnämndens synpunkter och kommentarer

Utbildningsnämnden instämmer i huvudsak med utredningens bedömningar och förslag. Om förslagen genomförs kan de bidra till ökad likvärdighet mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Nämndens bedömning är dock att utredningens förslag till beräkning av den vägledande normen är komplex och riskerar att bli oöverskådlig att förklara. Utredningen skulle kunna ha åskådliggjort beräkningsmodellen genom ett fullständigt sammanhängande beräkningsexempel från början till slut.

Nedan redovisas de delar av utredningen som nämnden vill lyfta fram.

5.1.5 En nationell norm bör inte tas fram för anpassad grundskola

Utbildningsnämnden tillstyrker att en nationell norm inte bör tas fram för anpassad grundskola, med hänsyn till stora skillnader i elevers behov och i förutsättningar att bedriva anpassad grundskola.

6.2.1 Det normgrundande beloppet

Utbildningsnämnden delar utredningens bedömning att hänsyn ska tas till kommunernas hemkommunsansvar vid beräkning av det normgrundande beloppet. I detta ansvar ingår lagreglerade myndighetsuppdrag, såsom att utreda och besluta om mottagande inom anpassad grundskola samt att besluta om bidrag till enskilda huvudmän. Ofta utförs dessa uppdrag centralt inom en utbildningsförvaltning och medför kostnader som inte uppstår på skolnivå utan på förvaltningsnivå.

9.1.2 Ingen vägledande norm för fritidshemmet i nuläget

Utbildningsnämnden delar utredningens bedömning att en vägledande norm för fritidshemmet inte bör tas fram i nuläget. Dels utifrån att det är tveksamt om nettokostnaden för fritidshemmet är rättvisande av redovisningsskäl. Dels utifrån att förutsättningarna för att använda nettokostnaden som grund för en norm skulle kunna begränsas av den jämförelsevis låga behörighetsgraden bland fritidshemmets personal. Dock bör tas i beaktande att en vägledande norm inom fritidshemmet skulle kunna medföra incitament till en mer rättvisande kostnadsfördelning mellan verksamhetsformerna grundskola och fritidshem.

9.4.1 Skollagen kompletteras med bestämmelse om att normen ska beaktas

Utbildningsnämnden ställer sig positiv till att normen anges i lag och därmed får samma tyngd som flera andra övergripande målsättningar. Om det inte tydliggörs genom reglering att kommunerna ska beakta normen, framgår det inte lika tydligt att kommunerna ska förhålla sig till den.

I och med att utredningens förslag är att normen ska beaktas av kommunerna utesluts inte annat som kommunen också har att ta hänsyn till, såsom resultat, kvalitet, ekonomiska förutsättningar. Ett exempel skulle kunna vara lokalkostnader som kan avvika från den nationellt framräknade lokalkostnaden per elev utifrån kommuners olika förutsättningar i lokalbestånd. Ett annat exempel kan vara att kommunen beslutat om att förstärka undervisningen genom flerläraresystem som därmed innebär ett ökat resursbehov jämfört med den nationella normen.

För att tydliggöra att normen har beaktats, föreslår utredningen att kommunerna ska dokumentera beslutsunderlaget. Det bör av dokumentationen framgå att och hur ett beaktande har skett, exempelvis vilka överväganden som kommunen har gjort i förhållande till normen.

10.5.1 Merkostnader för utbudsansvaret

Utbildningsnämnden tillstyrker att kommunen från grundbeloppet till enskilda huvudmän ska dra av för merkostnad för ansvaret att erbjuda utbildning då kommunerna, till skillnad från enskilda huvudmän, har ett lagstadgat ansvar att anordna utbildning vilket benämns kommunernas utbudsansvar.

Utbudsansvaret innebär att kommunerna har ett ansvar att alltid ta emot ytterligare elever och medför att kommunerna kan behöva hålla en viss beredskap i form av en överkapacitet för att kunna ta emot elever löpande under läsåret. Avdraget för utbudsansvaret ska vara sex procent av grundbeloppet och

regleringen avser förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshem. Bara om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

10.5.2 Villkorade belopp

Utbildningsnämnden tillstyrker utredningens förslag om villkorade belopp för vissa ändamål. Avsikten är att det villkorade beloppet, som därmed varken är ett grundbelopp eller ett tilläggsbelopp, ska utgå från merkostnader för verksamheten. Det villkorade beloppet ska vara för ett visst ändamål, exempelvis för merkostnader för skolor som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd (resursskolor) eller som har en viss pedagogik, kulturutövning, storlek eller liknande. Nämnden tolkar detta som att den särskilda ersättningen för kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper omfattas av denna definition.

Konsekvenser

Utbildningsnämnden ser att förslaget har potential att leda till en mer likvärdig resursfördelning till skolan.

Kommunen ska beakta normen, men är inte tvingad att förändra sin resurstilldelning. Därmed aktualiseras inte finansieringsprincipen, det vill säga principen om att staten ska ge ekonomisk ersättning när nya obligatoriska uppgifter införs eller befintliga ändras. Kommunen ska dokumentera beslutsunderlaget och hur ett beaktande har skett.

Förslaget om ett schablonavdrag för utbudsansvaret (se punkt 10.5.1) vid fastställande av grundbeloppet till enskilda huvudmän, kan påverka behovet av budgetmedel inom verksamheterna förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshem. Kommunen har att ta ställning till alternativen om att verkställa avdraget för utbudsansvaret eller justera ersättningen till den kommunala verksamheten och därmed bibehålla den nuvarande ersättningen till enskilda huvudmän. Det är av vikt att kommunen i så god tid som möjligt informerar enskilda huvudmän om hur kommunen tänker agera.

Utredningens förslag kommer innebära en förändring av den stadiindelade ersättningen, från dagens ersättningsnivåer i förskoleklass, åk 1–5 och åk 6–9 till förskoleklass, åk 1–3, åk 4–6 och åk 7–9.

Förslaget kommer innebära ett ökat fokus på en rättvisande redovisning av kostnader och intäkter.

Normen ska fastställas före september månads utgång året innan. En preliminär norm ska tas fram tidigare, senast den 30 juni varje år. Utredningens förslag därmed komma att påverka tidsplanen för budgetprocessen avseende utbildningsverksamheterna i Södertälje kommun framgent.

Samtidigt förutsätter ett framgångsrikt genomförande att Skolverket, i samverkan med SCB, ges tydligt uppdrag att utforma vägledning, stödmaterial och kompetensutveckling dels vad gäller beräkningsmodellen, dels vad gäller hur kostnader och intäkter ska fördelas mellan verksamheter och kostnadsslag.

Elof Hansjons
Ordförande utbildningsnämnden