

Utbildningsdepartementet

Yttrande angående Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)

Dnr U2025/01477

Sammanfattning

Skolverket tillstyrker flertalet av förslagen och instämmer i flertalet av bedömningarna i utredningen.

Skolverket tillstyrker införandet av en vägledande norm för grundskola, under förutsättning att en bindande norm införs på sikt, förslagsvis inom tio år. Ett alternativ till att införa en bindande norm är att införa ett sektorsbidrag. Myndigheten anser att resurserna till skolan behöver bli mer likvärdiga och att det inte går att vänta ut effekterna av en vägledande norm utan att parallellt förbereda införandet av ett förslag som med större säkerhet styr mot en ökad likvärdighet i resursfördelningen. Skolverket bedömer att det finns en påtaglig risk att en vägledande norm, utan kompletterande beslut om bindande norm på sikt, riskerar att leda till att resurserna till skolväsendet urholkas. Skolverket tillstyrker i huvudsak förslaget om modell för den vägledande normen men anser att förslagen till vikter i stadiedifferentieringen bör beredas ytterligare. Därför avstyrker myndigheten förslaget om ikraftträdande och föreslår att det skjuts ett år framåt i tiden.

Myndigheten instämmer i bedömningen att det i nuläget inte bör tas fram en vägledande norm för fritidshemmet. Skolverket instämmer också i bedömningen att det inte bör tas fram en norm för anpassade grundskolan. Skolverket tillstyrker förslaget om att tillsätta en utredning som ska definiera resursskolans målgrupp och uppdrag.

Skolverket tillstyrker förslaget att myndigheten ska få i uppdrag att vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen när det gäller den nationella kostnadsstatistiken. Myndigheten instämmer också i bedömningen att kostnadsstatistiken kan förbättras. Utöver detta förslag bedömer Skolverket att

regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att undersöka hur en reglering av den ekonomiska redovisningen i skolsektorn kan införas i syfte att skapa underlag för en mer tillförlitlig, jämförbar och granskningsbar informationsförsörjning om kostnaderna i skolväsendet.

Skolverket tillstyrker förslaget om avdrag för merkostnader för utbudsansvaret från grundbeloppet till enskilda huvudmän.

Myndigheten avstyrker förslaget om villkorat belopp för vissa ändamål eftersom det inte är tillräckligt utrett och analyserat.

Skolverkets synpunkter

5.1.5 En nationell norm bör inte tas fram för anpassad grundskola

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att det inte bör tas fram en beräkningsmodell med en norm för anpassade grundskolan. I likhet med utredningen anser Skolverket att ersättningen i hög grad behöver avspegla elevernas individuella behov.

Samtidigt vill myndigheten uppmärksamma att om det införs en norm för förskoleklassen och grundskolan men inte för anpassade grundskolan finns en risk att pengar omfördelas från anpassade grundskolan till de andra skolformerna. Det är därför lämpligt att utvecklingen av resurserna till anpassade grundskolan följs upp ur detta perspektiv, om en norm för förskoleklassen och grundskolan införs.

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

Skolverket tillstyrker förslaget om att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en närmare definition av resursskolans målgrupp och uppdrag. Myndigheten instämmer också i utredningens bedömning att om det ska införas ett nationellt strukturbidrag till resursskolor så behöver det föregås av en mer avgränsad definition av målgruppen och uppdraget. Med nuvarande reglering finns det en påtaglig risk för att det skapas snedvridande ekonomiska incitament om det införs ett nationellt strukturbidrag. Snedvridande ekonomiska incitament kan få till följd att likvärdigheten och resurseffektiviteten minskar i skolsystemet.

En eventuell utredning av resursskolans målgrupp och uppdrag bör ha en bred ansats. I en sådan utredning behöver man beakta jämställdhets-, barnrätts- och funktionshinderperspektiv.

I betänkandet tar utredningen upp att en eventuell ny utredning av resursskolans målgrupp och uppdrag skulle kunna innebära att behovet prövas av en ny skolform för elever som inte har förutsättningar att uppfylla betygskriterierna i

grundskolan men som inte heller tillhör anpassade grundskolans målgrupp. Skolverket ser inte att det vore lämpligt att utreda en ny skolform.

5.4.3 Den nationella kostnadsstatistiken

Skolverket tillstyrker utredningens förslag att regeringen ska ge myndigheten i uppdrag att, i samverkan med SCB, vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen när det gäller den nationella kostnadsstatistiken. Vidare instämmer Skolverket i bedömningen att kvalitetsbristerna i den nationella kostnadsstatistiken inte är av den omfattningen att de gör att uppgifterna inte går att använda som grund för en norm på det sätt som utredningen föreslår. Myndigheten instämmer också i att det finns utrymme för att göra kostnadsstatistiken bättre och mer tillförlitlig även på kommunnivå.

Utöver förslaget bedömer Skolverket att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att undersöka hur en reglering av den ekonomiska redovisningen i skolektorn kan införas i syfte att skapa underlag för en mer tillförlitlig, jämförbar och granskningsbar informationsförsörjning om kostnaderna i skolväsendet.

Efterfrågan på kunskap om hur skolväsendets resurser fördelas och används har ökat. Flera aktuella reformförslag, bland annat frågan om ett större statligt sektorsbidrag som föreslogs av Utredningen om en mer likvärdig skola,¹ bygger på en utvecklad kostnadsstatistik.

Skolverket har vid flera tillfällen tidigare bedömt att myndigheten inte kan tillhandahålla information av tillräcklig kvalitet om de kostnader som efterfrågats. Detta gäller till exempel det förberedande uppdraget om att samla in och publicera ekonomisk information på skolenhetsnivå. För att myndigheten ska kunna tillhandahålla information av tillräcklig kvalitet behöver det genomföras förändringar i hur huvudmännen lägger upp strukturen för sin ekonomiska redovisning.²

Flera myndigheter och utredningar har också uppmärksammat att det förekommer kvalitetsbrister i kostnadsstatistiken beroende på en bristande koppling mellan upplägget på redovisningen i huvudmännens ekonomisystem och inrapporterad statistik. Exempelvis beskriver Utredningen om en mer likvärdig skola³ kvalitetsbrister i statistiken. Utredningen konstaterar också att nuvarande finansieringsmodell i vissa fall skapar incitament för avsiktlig felrapportering. Riksrevisionen har analyserat annan ekonomisk statistik baserad på

¹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

² Skolverkets yttrande över betänkandet *Friskolorna i samhället* (SOU 2013:56) (Dnr 2013:718).

Skolverket 2013 *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*. (Dnr 2012:1507).

Skolverket 2025 *Redovisning av det förberedande uppdraget om ekonomisk statistik på enhetsnivå*. (Dnr 2024:1598).

³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

räkenskapssammandraget och finner en otillfredsställande överensstämmelse mellan uppgifter i uppgiftslämnarens ekonomisystem och inrapporterad statistik.⁴

Skolverket bedömer att utredningens förslag kan bidra till att förbättra kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken men att det inte kommer räcka för att skapa en tillräckligt god informationsförsörjning på det ekonomiska området.

Vidare bedömer myndigheten att en ekonomisk statistik av hög kvalitet, för skolväsendet på såväl kostnadsslagsnivå som skolenhetsnivå, är en förutsättning för att kunna styra mot likvärdighet genom ett ökat statligt ansvarstagande för finansieringen av skolan. Detta gäller särskilt kostnadsslagen undervisning, lärverktyg och elevhälsa. Det är även, enligt Skolverket, centralt för vidare forskning och ökade kunskaper om hur satsade resurser kan kopplas till skolresultat.

Frågan om krav på huvudmäns ekonomiska redovisning för att åstadkomma en mer tillförlitlig, jämförbar och granskningsbar informationsförsörjning om kostnaderna i skolväsendet är både juridiskt och tekniskt komplicerad.⁵ Skolverket anser att den utredning som behöver tillsättas också bör föreslå de författningsändringar som krävs.

8.3 Inte lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att det i nuläget inte är lämpligt att införa en norm med bindande miniminivåer för ersättningen inom förskoleklass, grundskola och fritidshem. Det skulle innebära en alltför stor och abrupt förändring för de kommuner som skulle behöva göra störst tillskott per elev för att nå normen.

Däremot anser Skolverket att en bindande norm bör införas på sikt och att det är viktigt att tidpunkten för införandet beslutas cirka tio år i förväg. Motiveringen för detta är att resurserna till skolan behöver bli mer likvärdiga och att större förändringar i finansieringen av skolväsendet behöver beslutas med mycket god framförhållning.

Skolverket menar att det inte bara går att vänta ut effekterna av en vägledande norm utan att samtidigt förbereda ett förslag som med större säkerhet styr mot ökad likvärdighet i resurstilldelningen. Att utvärdera effekterna av införandet av en vägledande skolpengsnorm är meningsfullt tidigast några år efter att normen trätt i kraft. Själva utvärderingen tar tid i anspråk och det betyder att om en vägledande norm inte leder till en mer likvärdig resurstilldelning så kommer detta tidigast vara känt i början på 2030-talet. Om det då inte finns ett väl förberett

⁴ Riksrevisionen 2018 *Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåttan tillförlitliga?* (RIR 2018:7). Riksrevisionen 2018. *Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?* (RIR 2018:23).

⁵ Skolverket 2025 *Redovisning av det förberedande uppdraget om ekonomisk statistik på enhetsnivå*. (Dnr 2024:1598).

förslag som med större säkerhet styr mot ökad likvärdighet i resursfördelningen blir väntan på ett sådant väldigt lång.

Skolverket har i sitt remissvar över Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan tillstyrkt antingen en modell med en bindande norm eller en modell med ett statligt sektorsbidrag till skolan för att säkerställa en mer likvärdig resursfördelning.⁶ Givet att det nu finns ett förslag på en konkret modell för hur en bindande skolpengsnorm skulle kunna utformas anser myndigheten att det är lämpligt att föreslå en tidpunkt för när denna modell ska införas. Skolverket ställer sig samtidigt fortsatt positivt till att en modell med ett sektorsbidrag skulle kunna vara ett alternativ till en bindande norm.

Skolverket konstaterar att en ökad nationell likvärdighet i skolans finansiering innebär att vissa kommuners skolverksamhet kommer att behöva en påtaglig resursförstärkning. Internationella erfarenheter visar att reformer av skolsystems finansiering bör genomföras över en längre tid och med en tydlig riktning.⁷ Exempel på tidsramar som OECD lyfter fram är 10–20 år. Tidsramarna gäller för reformer i England respektive Australien och Skolverket bedömer att dessa reformer är mer omfattande än att införa en bindande skolpengsnorm. Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan bedömde att ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande borde kunna ske inom en tjugoårsperiod och att ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet borde kunna ske inom en tioårsperiod.⁸ Skolverket bedömer, mot bakgrund av dessa resonemang, att en lämplig tidpunkt för införandet av en bindande norm bör vara i storleksordningen tio år i förväg.

Införandet av en bindande norm bör, enligt myndigheten, ske stegvis med ett tak för hur stor förändringen per elev får vara per år i likhet med hur utredningen resonerar i avsnitt 8.1.2. Före införandet bör möjligheten till en kvalitetsventil, som också berörs av utredningen, undersökas som komplement till föreslagen modell.

Även om Skolverket inte förordar att en bindande norm införs direkt vill myndigheten framhålla att det finns en påtaglig risk att en vägledande norm, utan kompletterande beslut om en bindande norm vid en fastställd tidpunkt i framtiden, kan leda till att resurserna till skolväsendet urholkas. Utan ett golv, i form av en bindande miniminivå, säkras inte att kommuner med relativt låg resurstilldelning ökar sin tilldelning. Normen kan i stället leda till att kommuner som har en relativt hög resurstilldelning ser överskottet mot normen som en besparingsmöjlighet, särskilt i ett svårt ekonomiskt läge. Eftersom systemet grundar sig på tidigare års kostnadsläge finns en risk att normen kommer att sänkas år efter år.

⁶ Skolverkets yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53). (Dnr 2022:3181).

⁷ OECD 2022 *Policy Dialogues in Focus for Sweden*, vol. 52.

⁸ SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts och kunskapsunderlag*, avsnitt 19.2.2.

9.1.2 Ingen vägledande norm för fritidshemmet i nuläget

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att det inte bör tas fram en norm för fritidshemmet i nuläget på grund av brister i kostnadsstatistiken. Men myndigheten bedömer att det på sikt bör finnas motsvarande modell av normer för fritidshemmet som för grundskolan. Om det införs en norm för förskoleklassen och grundskolan men inte för fritidshemmet finns en risk att pengar omfördelas från fritidshemmet, som inte skulle ha en uttalad norm, till dessa skolformer.

Skolverket vill framhålla att behovet av en mer rättvisande kostnadsstatistik även på detta område motiverar att en utredning tillsätts enligt vad som föreslås i yttrandet till avsnitt 5.4.3.

9.2.2. En vägledande norm beräknad på nettokostnaden

Skolverket tillstyrker i huvudsak införandet av en vägledande norm beräknad på nettokostnaden, under förutsättning att en bindande norm införs på sikt (se yttrandet till avsnitt 8.3). Myndigheten anser därutöver att vikterna för stadiedifferentiering behöver beredas ytterligare innan en sådan modell implementeras.

Det finns två skäl för detta.

För det första bedömer Skolverket att kunskapsgrunden för viktningens utformning är svag. Det finns i dag ingen nationell statistikinsamling av huvudmännens kostnader på stadienivå. Stadieviktning finns inte heller i det kommunala utjämnningssystemet. Nivåerna för viktningen i förslaget baseras på den enkätundersökning som utredningen gjort, dvs. på en (1) mätning. Det som har mätts är budgeterade eller tilldelade värden, inte faktiska kostnader för verksamheten på respektive stadium. Hur resursförbrukningen faktiskt ser ut på respektive stadium går alltså inte att avgöra med hjälp av insamlade uppgifter. Det är också Skolverkets erfarenhet att huvudmän ofta följer upp sina skolors ekonomi som helhet, inte efter stadium.

För det andra avspeglar vikterna som föreslås, vid en enkel bedömning, inte en prioritering av tidiga insatser. För förskoleklassen föreslås en viktning på 0,85, för lågstadiet 1,00, för mellanstadiet 1,05 och för högstadiet 1,20. Skolverket har svårt att utifrån underlaget i utredningen bedöma om denna viktning motsvarar en fördelning av resurser med tonvikt mot de yngre åren. Forskningen visar att resurser, särskilt i yngre åldrar, till elever med stora behov är viktiga för att nå goda resultat.⁹ Skolverkets bedömning är att det är angeläget att införandet av en norm understödjer prioriteringen av resurser i lägre åldrar.

⁹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

9.4.1 Reglering av att normen ska beaktas

Skolverket tillstyrker utredningens förslag att skollagen ska kompletteras med en bestämmelse om att kommunen inför sitt beslut om resursfördelning ska beakta den vägledande nationella normen och att beslutsunderlaget ska dokumenteras.

Myndigheten anser att innebörden av begreppet ”beakta” behöver förtydligas och konkretiseras ytterligare i den fortsatta beredningen, i syfte att tydliggöra innebörden för de kommuner som ska tillämpa bestämmelsen. Vidare behöver det förtydligas hur den vägledande normen bör vägas mot andra intressen.

Vad gäller den närmare utformningen av författningstexten anser Skolverket att ordet ”sitt” bör utgå i förslaget till 2 kap. 8 c § skollagen.

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

Skolverket tillstyrker i huvudsak utredningens förslag men avstyrker förslaget att regeringen i myndighetens regleringsbrev ska reglera hur beräkningen av normen ska göras. Eftersom beräkningen av normen är en uppgift som myndigheten ska ha tills vidare bör den inte skrivas in i regleringsbrevet som är ettårigt. Då uppgiften sannolikt inte heller är något som lämpar sig för myndighetens instruktion – som reglerar roller, ansvar, organisation och så vidare på en mer övergripande nivå – bör det rimligen ligga i en annan författning där man kan utveckla regleringen i sak på lämpligt sätt.

9.4.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Skolverket avstyrker utredningens förslag om tidpunkt för ikraftträdande för den vägledande normen. I stället föreslår myndigheten att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2028 och att regleringen av att kommunerna ska beakta den vägledande normen vid resursfördelning till den egna förskoleklassen och grundskolan därmed bör tillämpas första gången på resursfördelningen för kalenderåret 2029.

Skälen för detta är dels att Skolverket anser att vikterna i stadiedifferentieringen behöver beredas vidare, dels att förskoleklassen avskaffas till läsåret 2028/2029. Stadiedifferentieringen kan därmed utgå från den utformning skolsystemet kommer att ha framöver med en tioårig grundskola uppdelad på tre stadier.

10.5.1 Merkostnader för utbudsansvaret

Skolverket tillstyrker utredningens förslag om att kommunen ska göra avdrag från grundbeloppet till enskilda huvudmän för merkostnader för ansvaret att erbjuda utbildning.

10.5.2 Villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål

Skolverket avstyrker utredningens förslag om att det utöver grundbelopp och tilläggsbelopp får utgå ett villkorat belopp för vissa ändamål. Myndigheten bedömer att förslaget inte är tillräckligt utrett och att dess konsekvenser inte är tillräckligt analyserade.

Skolverket konstaterar att förslaget inte förändrar dagens möjlighet för kommuner att ersätta resursskolor eller genomföra andra särskilda satsningar. Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Genom förslaget införs dock en möjlighet för kommunen att villkora och återkräva bidrag i vissa situationer. Skolverket instämmer i utredningens resonemang om att det finns ett behov av att införa en möjlighet för kommuner att kunna ställa krav på resursanvändning för satsningar utöver vad som krävs för att nå upp till skollagens krav, inklusive en möjlighet att återkräva bidrag om det inte används för avsett syfte. Samtidigt saknar myndigheten en analys av förslaget inom ett antal centrala områden.

Utredningen beskriver att villkorade belopp ska gälla krav utöver vad som gäller enligt skolförfattningarna. Det är inte tydligt för Skolverket vilket utrymme utredningen menar att kommuner har att villkora och styra ersättning till enskilda utöver dessa krav. Det behöver exempelvis analyseras om kommuner kan och bör kunna villkora företeelser som personaltäthet och storlek på elevgrupper.

Ett annat område som myndigheten anser behöver analyseras är hur villkorade belopp påverkar den samlade resursfördelningsmodellen. Till exempel hur grundbeloppet och principen om lika förutsättningar skulle kunna påverkas i praktiken om ett villkorat belopp införs. Detsamma gäller hur villkorade belopp förhåller sig till en vägledande eller bindande norm.

Ett tredje område är det villkorade beloppets förhållande till tilläggsbelopp för elever vid exempelvis resursskolor. Skolverket bedömer det som otydligt i förslaget och att det finns risk för överlappning. Myndigheten bedömer också att det finns en risk att ytterligare reglering inom detta område, i stället för att tydliggöra och förenkla, gör regelverket ännu svårare att tillämpa.

Ett fjärde område där Skolverket saknar en analys är hur förslaget kan komma att påverka de fristående resursskolornas finansiering och organisering. Exempelvis kan föreslagen reglering innebära att en fristående resursskola får villkorade bidrag för vissa elever men inte andra, beroende på vilken kommun eleven har som hemkommun. Det kan göra att finansieringen blir svår att förutse och att en skola blir mer benägen att ta emot elever från vissa kommuner än från andra. Om en kommun villkorar beloppet på ett visst sätt, och en annan kommun på ett annat sätt, kan den fristående resursskolan hamna i en situation där skolan behöver uppfylla helt olika organisatoriska villkor för att få villkorade bidrag knutna till enskilda elever.

Slutligen noterar Skolverket att om vissa kommuner villkorar belopp till resursskolor, medan andra inte gör det, bidrar regleringen inte heller till en likvärdig resursfördelning.

10.5.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Skolverket tillstyrker utredningens förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser vad gäller avdrag för merkostnader för utbudsansvar.

På Skolverkets vägnar

Joakim Malmström
Generaldirektör

Erica Lindholm Närlinge
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Anna Castberg, rättschefen Erik Janzon och enhetschefen Anders Håkansson deltagit.