

SKR:s yttrande - Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande ställningstaganden)

- SKR delar utredningens bedömning att en beräkningsmodell med en norm för anpassade grundskolan inte bör tas fram.
- SKR tillstyrker utredningens förslag att tillsätta en utredning men inte för att definiera resursskolan utan SKR anser att en utredning bör tillsättas för att analysera resursskolans målgrupp, verksamhet och organisation.
- SKR delar utredningens bedömning att en statligt bestämd ersättning för resursskolan bör föregås av en mer avgränsad definition.
- SKR tillstyrker förslaget gällande att Skolverket i samverkan med SCB vidareutvecklar den nationella kostnadsstatistiken.
- SKR delar utredningens bedömning att det finns utrymme att göra kostnadsstatistiken mer tillförlitlig.
- SKR delar inte utredningens bedömning att nuvarande brister gällande kostnadsstatistiken inte påverkar en nationell beräkningsmodell för en norm.
- SKR delar utredningens bedömning att det inte är motiverat att införa regler om fördröjd flytt av ersättning vid skolbyten.
- SKR delar utredningens bedömning att det inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm.
- SKR delar utredningens bedömning att inte ta fram en vägledande norm för fritidshemmet.
- SKR avstyrker utredningens förslag om att den vägledande normen ska baseras på nettokostnaden för alla kostnadsslag för förskoleklass och grundskola enligt redovisning i Räkenskapssammandraget.
- SKR avstyrker utredningens förslag om att kommunen inför sitt beslut om resursfördelning ska beakta den vägledande nationella normen.
- SKR avstyrker att Statens Skolverk är ansvarig myndighet av hur beräkningen ska göras, och ser inte behov av en nationell norm för skolpeng.

- SKR tillstyrker förslag att skollagen kompletteras med att kommunen från grundbeloppet till enskilda huvudmän ska dra av för merkostnad för ansvaret att erbjuda utbildning.
- SKR tillstyrker förslag rörande att bestämmelsen i skolförordningen om redovisning av hur bidraget har beräknats kompletteras med att även avdrag för merkostnader avseende utbudsansvar ska ingå.
- SKR tillstyrker förslag avseende att bestämmelsen i skolförordningen om att motsvarande tillskott ska ges till de enskilda huvudmännen om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska kompletteras med att det inte ska gälla vid synnerliga skäl.
- SKR tillstyrker förslag om villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål.
- SKR avstyrker förslaget om att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027.

SKR lämnar fyra förslag,

- SKR föreslår att huvudmän med verksamheter som har kvalitetsbrister och är under föreläggande behöver använda nationell kostnadsstatistik som jämförelseunderlag som beaktas vid budgetbeslut.
- SKR föreslår att Skolinspektionen och kommunerna i egenskap av att vara tillsynsmyndighet, använder den nationella kostnadsstatistiken i sina granskningar och tillsyner för huvudmän som har kvalitetsbrister och är under föreläggande.
- SKR föreslår att Skolinspektionen får i uppdrag att ta fram granskningsunderlag som baseras på skolans finansiering men har en tydlig koppling till kvalitet, som kan användas i syfte att stärka huvudmän, kommunala såväl som fristående, i deras kvalitetsarbete. Underlaget ska användas för att stödja huvudmän med omfattande kvalitetsbrister i sina verksamheter.
- SKR föreslår att avdraget om sex procent av grundbeloppet för merkostnader avseende utbudsansvaret följs upp årligen av Skolverket, i syfte att kunna justera procentsatserna över tid.

Allmänna synpunkter

Bakgrunden till utredningens uppdrag är att det finns betydande skillnader i hur stora resurser som olika kommuner avsätter till skolan. Utredningen syftar i sina förslag till att den statliga styrning av finansieringen ska öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Utredningens förslag påverkar och medför konsekvenser för såväl enskilda huvudmän som kommunala. SKR avstår från att yttra sig gällande vilka konsekvenser

förslagen får för de enskilda huvudmännen. SKR:s yttranden rör endast hur förslagen påverkar kommunerna.

SKR menar, likt utredningen, att ett införande av en bindande skolpengsnorm skulle medföra ett stort ingripande i det kommunala självstyret. Skolans ekonomi står för cirka 40 procent av kommunens totala utgifter och en bindande norm skulle medföra konsekvenser för hela kommunens ekonomi och skulle påverka såväl internredovisningen som hela kommunens ekonomistyrningsprinciper. Vidare menar SKR att införa en norm/ett golv utan att införa ett tak inte ger en ökad likvärdighet i skolsverige, utan snarare en ökad likvärdig skolpeng, vilket inte är att likställa med en ökad likvärdig skola. Skolans finansiering är komplex och ökad statlig styrning kan medföra svårigheter att möta förändringar lokalt. Det är lokalt som man ser helheten och de lokala behoven. Utredningen visar tydligt i sin analys att det är svårt att se en tydlig koppling mellan resultat och hur mycket resurser skolan får, det handlar snarare om hur resurserna används.

En utmaning med denna utrednings uppdrag är att utredningen fokuserar endast på fördelningen, inte på användningen. SKR menar att en likvärdig resursfördelning inom landet inte per automatik innebär en likvärdig utbildning inom landet. SKR anser att kommunerna fortsatt ska ansvara för skolans ekonomi och nationellt fastställda golv för skolpeng gynnar inte kommunernas handlingsutrymme att styra resurserna där de gör mest nytta. SKR föreslår att en vägledande norm endast bör beaktas inför beslut om resursfördelning av huvudmän som har kvalitetsbrister och är under föreläggande.

SKR välkomnar förslagen som rör utbudsansvaret och villkorade belopp. Förslagen korrigerar olikvärdiga villkor och brister mellan kommunala och enskilda huvudmän i lagstiftningen *Bidrag på lika villkor*. SKR håller med utredningen om att förslagen medför att kommunerna får ett ökat handlingsutrymme.

En annan synpunkt rör den stora mängd pågående och nyligen beslutade reformer såsom till exempel utredningen om lärares arbetstid och utredningen om stödundervisning lämnar förslag som styr vilka och hur resurser ska användas. Kommunerna kommer om förslagen tas vidare få det svårt att prioritera och styra resurserna dit resurserna behövs bäst. SKR vill betona vikten av att analysera förslag från flera utredningar för att få en helhetsbild över vilka konsekvenser som utredningarna sammantaget får. För denna utredning är det av särskild vikt att analysera förslagen i betänkandet *Skärpta villkor för friskolesektorn*. Det är angeläget att förslagen hänger ihop, handlar om rätt saker och genomförs på ett sätt som fungerar i hela landet. Fokus bör ligga på stärkt kvalitet i undervisningen, bättre styrning och en ändamålsenlig finansiering som ger ökat fokus på det

kompensatoriska uppdraget. Lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän bör vara ett område att se över i analysen. Det är viktigt att likvärdiga villkor råder mellan kommunala och fristående huvudmän.

5. Verksamheter och ersättningar i en modell för en nationell norm

5.1.5 En nationell norm bör inte tas fram för anpassad grundskola

Utredningens bedömning: En beräkningsmodell med en norm för anpassade grundskolan bör inte tas fram.

SKR delar utredningens bedömning.

Motivering

SKR delar utredningens bedömning. Det är samma principer som gäller för anpassad grundskola som för övriga skolformer, men med högre kostnader. SKR håller med utredningen om att det är svårt att ha en modell för anpassad grundskola, då förutsättningarna ser så olika ut och det finns många olika varianter av att hantera kostnaderna. Till exempel, en del kommuner ger ökad grundersättning för att möta ett högre kostnadsläge, andra kommuner ger tilläggsbelopp, en del kommuner ger dubbel skolpeng och så vidare. Elevernas individuella behov måste styra finansieringen, det är svårt att sätta upp en schabloniserad modell för detta.

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

Utredningens förslag: Regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en närmare definition av resursskolans målgrupp och uppdrag.

Utredningens bedömning: Om ett nationellt strukturbidrag, eller annan av staten bestämd ersättning, ska införas till resursskolor behöver det föregås av det tas fram en mer avgränsad definition av resursskolans målgrupp och uppdrag.

SKR tillstyrker utredningens förslag att tillsätta en utredning men inte för att definiera resursskolan utan SKR anser att en utredning bör tillsättas för att analysera resursskolans målgrupp, verksamhet och organisation.

Motivering

Flera tidigare utredningar (till exempel Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (SOU 2020:42)) har undersökt och prövat olika alternativ för att säkerställa en tillräcklig finansiering för resursskolorna. Utifrån det perspektivet är det synd att ytterligare en utredning föreslår att området behöver utredas vidare. SKR delar emellertid utredningens bedömning att det finns stora variationer och utmaningar gällande resursskolor. Resursskolor är till för elever som behöver särskilt stöd och det finns stora variationer kring hur de utformas rörande hur finansieringen ser ut, vilken specialistkompetens och lärartäthet som erbjuds. I huvudsak finns resursskolor i storstadsregioner och på senare år har antalet resursskolor vuxit. SKR ser likt utredningen behov av att se över resursskolans målgrupp och organisering, det är viktigt att skapa flexibilitet rörande organiseringen och finansieringen för att möta individuella behov. Även insyn och transparens är viktigt för att säkerställa att eleverna får det stöd individen har behov av. Utredningens förslag om villkorade belopp är ett sätt. Ett annat område som behöver ses över är vilka elever som resursskolan är till för, bör vara elever med åtgärdsprogram och diagnoser, här ser SKR stora variationer idag. Det är också viktigt att betona att små undervisningsgrupper ofta fyller samma funktion som resursskolor. Ersättningsmodeller bör vara villkorade kring vilka resurser som krävs, till exempel rörande krav på åtgärdsprogram, lärartäthet med mera. SKR tillstyrker därför förslaget om en närmare definition av resursskolans målgrupp och uppdrag.

5.4.3 Den nationella kostnadsstatistiken

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att, i samverkan med SCB, vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen när det gäller den nationella kostnadsstatistiken, inte minst vad gäller hur kostnader ska fördelas mellan olika verksamheter och mellan olika kostnadsslag.

Utredningens bedömning: Kvalitetsbristerna i den nationella kostnadsstatistiken är inte av den omfattningen att de gör att uppgifterna inte går att använda som grund för en nationell beräkningsmodell för en norm på det sätt som utredningen senare föreslår. Däremot finns utrymme för att göra kostnadsstatistiken bättre och mer tillförlitlig även på kommunnivå.

SKR tillstyrker förslaget och bedömningen gällande att Skolverket i samverkan med SCB vidareutvecklar den nationella kostnadsstatistiken. SKR vill dock betona att det finns risk att uppgiftslämnarbördan ökar kraftigt och att nya system behöver införskaffas om insamlingen av statistik blir för detaljerad. SKR delar utredningens bedömning att det finns utrymme att göra kostnadsstatistiken mer tillförlitlig men delar inte utredningens bedömning att nuvarande brister gällande kostnadsstatistiken inte påverkar en nationell beräkningsmodell för en norm.

Motivering

SKR delar utredningens bedömning att det finns utrymme för att göra den nationella kostnadsstatistiken mer tillförlitlig. I utredningens simuleringar framgår det tydligt att den nationellt insamlade statistiken ofta innehåller felaktiga uppgifter och har svårt att fånga olikheter. Exempelvis lokalkostnaderna i den pedagogiska fliken i Räkenskapssammandraget är problematisk, här fångas inte investeringsbehov upp av statistiken och kostnadsskillnaderna kan vara mycket olika mellan olika kommuner och inom kommungrupper. Kommungrupper är inte en bra jämförelsegrupp för lokalkostnader. Exempelvis ligger Gotland, Falköping, Skellefteå och Norrtälje i samma kommungrupp. Det är tveksamt om dessa kommuner har så stor nytta av att lokalkostnaderna ligger till grund för deras normberäkning. Ett annat område som är problematiskt i modellen är tilläggsbelopp som inte föreslås ingå i modellen. Kostnaden för tilläggsbelopp varierar stort mellan olika kommuner. En del kommuner hanterar inga tilläggsbelopp alls, då elevsammansättningen är relativt enhetlig, på grund av att kommunen inte har några enskilda huvudmän eller av andra skäl. För andra kommuner hanterar man så mycket som 600 olika ärenden kopplade till tilläggsbelopp per år. Den vägledande normen som fastställs kommer därmed bli mindre relevant i kommunerna med icke enhetlig elevsammansättning än genomsnittskommunen. En annan aspekt är att utjämningssystemet avser utjämna mellan kommuner inte mellan skolor.

SKR kan konstatera att det finns brister i den nationella insamlingen, vilket medför att SKR ställer sig frågan om det går att basera en norm för olika verksamheter på den nationella statistiken? Det finns risk att normen inte får legitimitet hos kommunerna om den avviker för mycket från faktiska kostnader. Om Skolverket och SCB får i uppdrag att vidareutveckla den nationella kostnadsstatistiken är det viktigt att beaktande tas till nuvarande utmaningar med inlämningen från kommunerna till Räkenskapssammandraget. Generellt uppfattas rapporteringen till Räkenskapssammandraget som komplicerad och kräver mycket bearbetning och manuell handpåläggning. I nuläget är det stora skillnader mellan kommuners redovisningssystem och redovisningsmodeller, vilket gör att driftsredovisningen hos många kommuner ser helt annorlunda ut jämfört med SCB: s. SKR vill betona att uppgiftslämnarbördan för kommunerna minskar om insamlingen är på mer aggregerad nivå. Det finns risk att uppgiftslämnarbördan ökar kraftigt och att nya system behöver införskaffas om insamlingen av statistik blir för detaljerad. Viktigt också att om förändringar görs att de införs stegvis och följs upp.

5.5.4 Ersättningen följer eleven

Utredningens bedömning: Det är inte motiverat att införa regler om fördröjd flytt av ersättningen vid skolbyten.

SKR delar utredningens bedömning att det inte är motiverat att införa regler om fördröjd flytt av ersättning vid skolbyten.

Motivering

SKR delar utredningens bedömning att förändringar i regelverket om fördröjd flytt av ersättning vid skolbyten endast skulle ha en marginell effekt. SKR menar likt utredningen att andelen skolbyten inte är omfattande och kostnaderna är trögrörliga, vilket inte medför någon större skillnad om fördröjning av ersättning införs.

8. En bindande norm bör inte införas i nuläget

8.3 Inte lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget

Utredningens bedömning: Det är i nuläget inte lämpligt att införa den beräkningsmodell som utredningen har prövat för att fastställa en bindande norm med miniminivåer för ersättningen inom förskoleklass, grundskola och fritidshem.

I stället bör andra vägar först prövas för att öka likvärdigheten i ersättningen. Utredningen föreslår därför i kommande kapitel att, inom ramen för regleringen om bidrag enligt samma grunder, dels införa en vägledande norm för kommunens verksamhet i egen regi, dels differentiera ersättningen efter skillnader i ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän.

SKR delar utredningens bedömning att det inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm.

Motivering

SKR menar, likt utredningen, att ett införande av en bindande skolpengsnorm skulle medföra ett stort ingripande i det kommunala självstyret. Skolans ekonomi står för cirka 40 procent av kommunens totala utgifter och en bindande norm skulle medföra konsekvenser för hela kommunens ekonomi och skulle påverka såväl internredovisningen som hela kommunens ekonomistyrningsprinciper. Vidare menar SKR att införa en norm/ett golv utan att införa ett tak ger inte en ökad likvärdighet i skolsverige, utan snarare en ökad likvärdig skolpeng inte ökad likvärdig skola. Skolans finansiering är komplex och ökad statlig styrning kan medföra svårigheter att möta förändringar lokalt. Det är lokalt som man ser helheten och de lokala behoven. Utredningen visar tydligt i sin analys att det är svårt att se en tydlig koppling mellan resultat och hur mycket resurser skolan får, det handlar snarare om hur resurserna används.

9. En vägledande norm bör införas för kommunal förskoleklass och grundskola

9.1.2 Ingen vägledande norm för fritidshemmet i nuläget

Utredningens bedömning: I nuläget bör inte en vägledande norm tas fram för fritidshemmet.

SKR delar utredningens bedömning att inte ta fram en vägledande norm för fritidshemmet.

Motivering

SKR delar utredningens bedömning avseende fritidshem. Fritidshem organiseras på olika vis hos olika huvudmän och redovisningen i Räkenskapssammandraget ser därmed mycket olika ut för olika kommuner. Det är verksamheternas karaktär som styr vilka kostnader som enheterna har och den nationella statistiken fångar inte dessa olikheter och tillförlitlig data saknas därmed.

9.2.2 En vägledande norm bör beräknas baserat på alla kostnadsslag

Utredningens förslag: Den vägledande normen ska baseras på nettokostnaden för alla kostnadsslag för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola) enligt redovisningen i Räkenskapssammandraget. Normen beräknas som kronor per elev per skolenhet. Beräkningen ska innehålla en stadiedifferentiering. Den ska också innehålla en socioekonomisk omfördelning samt justering för skillnader i lokal- och lönekostnadsläge.

Normen utgör 100 procent av det modellberäknade värdet. Kostnaden räknas upp till aktuellt års prisnivåer med KPIF. Normen avser den kommunala huvudmannen, men när den publiceras ska den publiceras även på skolenhetsnivå. Av publiceringen ska utöver det totala normbeloppet framgå hur stor del som utgörs av socioekonomiskt tillägg, lokalkostnadsersättning och tillägg för utbudsansvaret (uppdelad på justering för platsgaranti respektive för gles bebyggelse).

SKR avstyrker utredningens förslag om att införa en vägledande norm.

Motivering

SKR avstyrker förslaget med att införa en vägledande norm baserat på alla kostnadsslag, då nackdelarna med en vägledande norm är större än fördelarna. Som utredningen konstaterar har den kommunala huvudmannen redan ett ansvar för att verksamheten bedrivs enligt skollagens krav och att resurser fördelas efter elevernas behov. Utredningen ser ingen koppling till att kommuner som ligger under normen har sämre resultat eller färre behöriga lärare. Det innebär antingen att kopplingen mellan resurser och resultat är mycket svag, eller att utredningen genom sin metodik inte lyckas fånga grunderna till en jämlik resursfördelning, och föreslår en felaktig norm. En effektiv användning av resurser kan leda till högre kvalitet, vilket inte synliggörs av normen. Det finns därmed en i bästa fall svag koppling överlag mellan insatta resurser och resultat. SKR påpekar att det bör vara ett såväl ett statligt som ett kommunalt intresse att resurser används effektivt. SKR delar utredningens uppfattning att hur resurserna används troligen är minst lika avgörande som själva fördelningen. Att motverka bristande likvärdighet handlar snarare om åtgärder som till exempel är kopplade till systematiskt kvalitetsarbete, kompetensförsörjning, riktade stödsatser och så vidare. Att främja en likvärdig förskola och skola är av de mest grundläggande delarna för huvudmännen att arbeta med. Det finns inte en enskild åtgärd/reform som kan åtgärda den bristande likvärdigheten. Här kan huvudmän och staten göra mer för att identifiera långsiktiga och hållbara lösningar som kan bidra till mer träffsäkra åtgärder på nationell och lokal nivå.

En utmaning med denna utrednings uppdrag är att utredningen fokuserar endast på fördelningen, inte på användningen. SKR menar att en likvärdig resursfördelning inom landet inte per automatik innebär en likvärdig utbildning inom landet. SKR anser att kommunerna fortsatt ska ansvara för skolans ekonomi och nationellt fastställda golv för skolpeng inte gynnar kommunernas handlingsutrymme att styra resurserna där de gör mest nytta.

Att styra och reglera kommunernas fördelning av resurser är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. En vägledande norm kommer även den att leda till ökad administrativ börda, det riskerar att leda till att resurser måste läggas på att utreda vad normen egentligen står för jämfört med resurserna till de egna skolorna. Det är också problematiskt att fördelade medel i normen skiljer sig från utjämningskostnader för förskoleklass och grundskola. Det innebär att utjämnningen räknar med att verksamheten ska

kosta en viss summa, samtidigt som normen anser att verksamheten ska kosta något annat. Utjämningsystemet är utformat för att ge kommuner likvärdiga förutsättningar på ett övergripande plan, medan resurserna i skolan styrs av behov som den lokala professionen identifierar och resurssätter. Risk finns att normen inte får legitimitet om den avviker för mycket från faktiska kostnader. SKR kan konstatera att en vägledande norm för fritidshemmet avskrivs på grund av låg kvalitet i kommunernas redovisning. Samma fel finns även i statistiken för grundskolan och inte minst för förskoleklassen. Ett annat problematiskt område är grunden för stadielinindelningen i normen, som utgår från hur ett urval tillfrågade kommuner har beräknat skolpengen till respektive stadie. Det finns därmed ingen koppling mellan stadiets kostnad och läroplanen. Förändringar i läroplanen kommer därmed inte gå att översätta till förändrade kostnader mellan stadierna.

SKR ser också fördelar med en vägledande norm. En vägledande norm kan utgöra ett bra analysunderlag i kommunernas budgetarbete, men bör inte införas i dagsläget när kostnadsstatistiken inte är tillförlitlig. Det är svårt att se att en nationell vägledande norm kan medföra att en likvärdig skola uppnås. SKR föreslår istället att Skolinspektionen och kommunerna i egenskap av att vara tillsynsmyndighet, använder den nationella kostnadsstatistiken i sina granskningar och tillsyner för huvudmän som har kvalitetsbrister och är under föreläggande. Det är inte nödvändigtvis en nationell skolpengsnorm som behöver utgöra analysunderlag för Skolinspektionen och kommunerna utan det kan likväl handla om Utjämningsystemets prislappar eller till exempel statistiskt underlag i Kolada.

En annan synpunkt rör statlig styrning av skolan generellt, flera pågående utredningar/reformer såsom till exempel utredningen om lärares arbetstid och utredningen om stödundervisning lämnar förslag som styr vilka och hur resurser ska användas. Slås dessa förslag samman blir det en ökad statlig styrning. Kommunerna kommer om förslagen tas vidare få det svårt att prioritera och styra resurserna dit resurserna behövs bäst.

9. En vägledande norm bör införas för kommunal förskoleklass och grundskola

9.4.1 Reglering av normen ska beaktas

Utredningens förslag: Skollagen kompletteras med en bestämmelse om att kommunen inför sitt beslut om resursfördelning ska beakta den vägledande nationella normen. Beslutsunderlaget ska dokumenteras.

SKR avstyrker utredningens förslag om att kommunen inför sitt beslut om resursfördelning ska beakta den vägledande nationella normen. SKR föreslår istället att en vägledande norm endast bör beaktas inför beslut om resursfördelning av huvudmän som har kvalitetsbrister i sina verksamheter.

Motivering

Att beakta den vägledande nationella normen vid budgetbeslut medför att kommunerna får ett ytterligare analysunderlag som kan vara av vikt vid jämförelser med andra huvudmän, det kan även medföra positiva effekter att beslutet ska dokumenteras med en skriftlig motivering. Det kan tydliggöra budgetbeslutsunderlaget både internt hos kommunen och för samhället i stort som därmed enklare kan följa beslutsunderlagets resonemang. SKR förordar dock att en vägledande norm inte införs på nationell nivå, då SKR menar att nackdelarna överväger fördelarna med en vägledande norm. En vägledande norm kommer även den att leda till ökad administrativ börda, det riskerar att leda till att resurser måste läggas på att utreda vad normen egentligen står för jämfört med resurserna till de egna skolorna. Det är också problematiskt att fördelade medel i normen skiljer sig från utjämningskostnader för förskoleklass och grundskola. SKR föreslår istället att huvudmän med verksamheter som har kvalitetsbrister och är under föreläggande behöver använda nationell kostnadsstatistik som jämförelseunderlag som beaktas vid budgetbeslut.

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

Utredningens förslag: Regeringen ska föra in uppdraget till Skolverket om den vägledande normen i förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Regeringen ska samtidigt i regleringsbrev till Skolverket reglera hur beräkningen av normen ska göras med hänvisning till denna utredning och särskilt avsnitt 9.2 och bilaga 3. Normen ska fastställas före september månads utgång året innan. En preliminär norm ska tas fram tidigare, senast den 30 juni varje år. Regeringen ska också ge Skolverket i uppdrag att utvärdera modellen med den nationella normen med en viss periodicitet.

SKR avstyrker att Statens Skolverk är ansvarig myndighet av hur beräkningen ska göras, och ser inte behov av en nationell norm för skolpeng.

Motivering

SKR har inga invändningar emot att Statens Skolverk föreslås bli ansvarig myndighet för att reglera hur beräkningen av normen ska göras. SKR menar dock att fördelarna med att införa en vägledande norm inte leder till att syftet med utredningen, dvs. att en likvärdig skola uppnås på nationell nivå. SKR menar att det vore bättre att fokusera på att utveckla den nationella kostnadsstatistiken i Räkenskapssammandraget så att detta underlag kan användas för att analysera verksamheter med kvalitetsbrister och är under föreläggande av såväl huvudmän som Skolinspektionen.

SKR vill dock betona vikten av att om en vägledande norm införs, bör den följas upp löpande och att implementeringen får ta tid. Enligt utredningen ska beräkning av normen vara klar före utgången av september och en preliminär norm ska vara klar den 30:e juni. Många kommuner beslutar budgeten i kommunfullmäktige i juni. Om normen ska kunna beaktas vid den övergripande resursfördelningen behöver normen vara på plats i mars. Det innebär att normen behöver bygga på två år gamla siffror justerade för KPIF och jämförbarheten mot normen försvagas ytterligare. SKR förordar dock att en vägledande nationell skolpengsnorm inte införs.

9.4.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027. Regleringen av att kommunerna ska beakta den vägledande normen vid resursfördelning till den egna förskoleklassen och grundskolan bör tillämpas första gången på resursfördelningen för kalenderåret 2028.

SKR avstyrker förslaget om att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027.

Motivering

SKR anser att ett så snart datum för ikraftträdande som den 1 januari 2027, kan ifrågasättas. Det är just nu många pågående reformer och utredningar som föreslås implementeras samtidigt, vilket behöver beaktas. Till exempel innebär förslagen och bedömningarna i betänkandet Skärpta villkor i friskolesektorn (SOU 2025:37) om de skulle införas, omfattande utökade kommunalt åtagande, särskilt gällande tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan. Läger man samman förslagen i denna utredningsbetänkande med många av de andra pågående reformerna blir implementeringen hos kommunerna mycket omfattande. SKR föreslår istället att datum för ikraftträdande sker tidigast under 2030. Detta för att möjliggöra förberedelser för implementering av de nya bestämmelserna och utvecklingsarbetet med den nationella kostnadsstatistiken. Därmed behöver även övergångsbestämmelserna anpassas efter ett senare ikraftträdande.

Kapitel 10. Avdrag för merkostnader för utbudsansvar bör införas

10.5.1 Merkostnader för utbudsansvaret

Regleringen i skollagen och skolförordningen om grundbeloppet

Utredningens förslag: Skollagen kompletteras med att kommunen från grundbeloppet till enskilda huvudmän ska dra av för merkostnad för ansvaret att erbjuda utbildning. Vid särskilda skäl kan kommunen avstå från avdraget. Regleringen avser förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshem. Motsvarande reglering införs också för internationella skolor. Skolförordningen kompletteras med bestämmelser om avdragets storlek. Avdraget ska vara sex procent av grundbeloppet.

Kommunernas redovisning

Utredningens förslag: Bestämmelsen i skolförordningen om redovisning av hur bidraget har beräknats kompletteras med att även avdrag för merkostnader avseende utbudsansvar ska ingå.

Tillskott och minskningar under året

Utredningens förslag: Bestämmelsen i skolförordningen om att motsvarande tillskott ska ges till de enskilda huvudmännen om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska kompletteras med att det inte ska gälla vid synnerliga skäl.

SKR tillstyrker förslag om att skollagen kompletteras med att kommunen från grundbeloppet till enskilda huvudmän ska dra av för merkostnad för ansvaret att erbjuda utbildning, förslag om att vid särskilda skäl kan kommunen avstå från avdraget, förslag om kommunernas redovisning samt förslag om tillskott och minskningar under budgetåret.

Motivering

SKR välkomnar dessa förslag, de motverkar brister i nuvarande lagstiftning rörande bidrag på lika villkor och skapar mer likvärdiga villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. SKR:s medlemmar har länge efterfrågat ny lagstiftning som medför möjligheter för kommuner att vid synnerliga skäl ge extra medel till skolor i egen regi, utan att man behöver ge extra resurser till friskolor. SKR menar dock att det synnerliga skälet borde gälla under tiden skälet föreligger och inte bara under budgetåret som föreslås i betänkandet. SKR delar utredningens uppfattning att i dagsläget kompenseras enskilda aktörer för kostnader de inte har. Bra att förslaget kring utbudsansvar är utformat med en schablon, detta medför att man undviker merkostnader och administrativ börda och skapar en tydlighet för berörda aktörer. Bra också med en flexibilitet i införandet, dvs. att det finns en möjlighet att vid särskilda skäl avstå från att göra avdrag eller möjligheten för kommunerna att höja anslagen till kommunens egna verksamheter med 6 procent, på så vis får de enskilda huvudmännen samma ersättning som i nuvarande system. Utredningen visar dock tydligt i betänkandet utmaningar med att hitta en nivå/procentsats kring vad utbudsansvaret kostar. Tidigare utredningar har haft liknande svårigheter. Kostnader rörande utbudsansvaret handlar om för huvudmännen att ha en löpande beredskap för att kunna ta emot ytterligare elever och kräver en

viss grundläggande överkapacitet i skolbeståndet. Det uppstår också kostnader (fasta och rörliga) rörande fluktuationer av elevantal. Detta är särskilt påtagligt nu med vikande elevkullar i merparten av Sveriges kommuner. En annan kostnadsfaktor är behov av geografisk täckning över hela kommunen för att nämna några exempel. Detta sammantaget skapar en osäkerhet kring om utredningen hamnat rätt rörande procentsatsen 6 procent. Skapar detta en situation där kommunerna över- eller underkompenseras? Kostnaderna varierar även över tid. SKR föreslår därför att avdraget om sex procent av grundbeloppet för merkostnader avseende utbudsansvaret följs upp årligen av Skolverket de sju första åren.

Det finns en risk att mängden överklaganden ökar initialt, men det borde minska efter hand att rättslig praxis utformats. Till exempel är det viktigt att konkretisera vad synnerliga skäl kan vara och att utvärdera om skrivningen är ändamålsenlig.

10.5.2 Villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål

Utredningens förslag: Bestämmelser införs i skollagen och skolförordningen om att det utöver grundbelopp och tilläggsbelopp också får utgå ett villkorat belopp för vissa ändamål. Det kan exempelvis ges för merkostnader för resursskola eller vissinriktning i verksamheten. Det införs också en möjlighet till återkrav. Bestämmelsen i skolförordningen om mervärdesskatt kompletteras med att även villkorade belopp omfattas. Bemyndiganden att utfärda föreskrifter, som i dag omfattar både grundbelopp och tilläggsbelopp, föreslås även omfatta villkorade belopp.

SKR tillstyrker förslag om villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål.

Motivering

SKR välkomnar även detta förslag som medför mer lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän och rättar till brister i nuvarande lagstiftning och motverkar välfärdsbrottslighet. Att möjliggöra villkorade belopp medför att särskilda satsningar på elever kan göras för samtliga verksamheter i kommunen oavsett huvudman. För att förslagen ska få

genomslag och för att möjliggöra uppföljning av medlen är det viktigt att andra lagförslag är på plats, till exempel möjlighet till återkrav av medel. Det i sin tur förutsätter att offentlighetsprincipen gäller för enskilda huvudmän för att möjliggöra granskning av att medlen gått till det medlen är avsedda för. Här har utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn flera förslag inom området såsom till exempel, krav på enskilda huvudmän att inkomma med ekonomisk information, möjlighet till återkrav av skolpeng samt att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor med flera.

Risk finns att de rättsliga prövningarna ökar initialt men det borde minska efter hand att rättslig praxis utformats.

10.4.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på kalenderåret som börjar med den 1 januari 2028. Övergångsregler införs med två steg där avdraget är tre procent år 2028 för att därefter öka till sex procent år 2029

SKR avstyrker förslaget om att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027.

Motivering

SKR anser att ett så snart datum för ikraftträdande som den 1 januari 2027, kan ifrågasättas. Det är just nu många pågående reformer och utredningar som föreslås implementeras samtidigt, vilket behöver beaktas. Till exempel innebär förslagen och bedömningarna i betänkandet Skärpta villkor i friskolesektorn (SOU 2025:37) om de skulle införas, omfattande utökade kommunalt åtagande, särskilt gällande tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan. Läger man samman förslagen i denna utredningsbetänkande med många av de andra pågående reformerna blir implementeringen hos kommunerna mycket omfattande och belastar kommunernas kapacitet, ekonomiskt, administrativt och gällande personella resurser. SKR föreslår istället att datum för ikraftträdande sker tidigast under 2028. Detta för att möjliggöra förberedelser för

implementering av de nya bestämmelserna. Därmed behöver även övergångsreglerna anpassas efter ett senare ikraftträdande.

Kapitel 11. Konsekvensbeskrivningar

11.3.2 Kommuner i egenskap av att vara hemkommun och skolhuvudman

Den vägledande normen

SKR delar inte utredningens bedömningar om den vägledande normen. Utredningen menar i sitt betänkande att förslag om att reglera att kommunerna ska beakta normen borde inte betyda några ökade eller minskade kostnader för kommunerna eller betyda någon utökad administration. SKR menar tvärt emot utredningen att styra och reglera kommunernas fördelning av resurser är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. En vägledande norm kommer även den att leda till ökad administrativ börda, det riskerar att leda till att resurser måste läggas på att utreda vad normen egentligen står för jämfört med resurserna till de egna skolorna. Det är svårt att ge en generell kostnadsberäkning, då det kan skilja sig stort mellan olika kommuner. SKR kan dock konstatera att 200 kommuner ligger under den nationella normen i betänkandets simuleringar och det i sin tur betyder att administrativa resurser behöver avsättas i dessa kommuner för kommunicera skillnader i de faktiska resurser som kommunen avsätter till skolan jämfört med beräkningsmodellens. En annan aspekt är kommuner med minskande elevkullar som har behov av att anpassa sina skolstrukturer, som i praktiken ofta innebär fler små skolenheter och högre kostnader per elev. I dessa situationer blir en statlig vägledande norm särskilt utmanande, eftersom man lokalt måste kunna slå ihop eller lägga ned skolor när underlaget krymper, här kan målkonflikter skapas. SKR menar att den statliga styrningen måste främja förutsägbarhet och långsiktighet avseende finansiering av förskola och skola och en vägledande norm främjar inte förutsägbarheten.

SKR delar utredningens uppfattning om finansieringsprincipen, regleringen avser att normen ska beaktas men normen i övrigt är vägledande och därmed aktualiseras inte finansieringsprincipen. SKR finner det svårt att se att en nationell vägledande norm kan medföra att en likvärdig skola uppnås. SKR föreslår istället att Skolinspektionen använder den nationella kostnadsstatistiken i sina granskningar och tillsyner för huvudmän som har

kvalitetsbrister och är under föreläggande. Det är inte nödvändigtvis en nationell skolpengsnorm som behöver utgöra analysunderlag för Skolinspektionen utan det kan likväl handla om Utjämningsystemets prislappar eller till exempel statistiskt underlag i Kolada. Stat och kommun kan gemensamt stärka träffsäkerheten i finansieringen genom att Skolinspektionen får i uppdrag att ta fram granskningsunderlag som baseras på skolans finansiering men har en tydlig koppling till kvalitet, som kan användas i syfte att stärka huvudmän, kommunala såväl som fristående, i deras kvalitetsarbete. Underlaget ska användas för att stödja huvudmän med omfattande kvalitetsbrister i sina verksamheter.

En vägledande norm skulle också innebära andra konsekvenser ur ett ekonomiskt perspektiv. Det finns risk för en indirekt kostnadspåverkan på kommunerna. I betänkandet konstateras att normen kan betyda att vissa kommuner väljer att öka sina kostnader för förskoleklass och grundskola för att vara i nivå med normen. Vid beaktandet av normen kan dock kommuner som ligger under normen även komma till slutsatsen att ytterligare resurser inte behövs, till exempel för att deras skolresultat är jämförelsevis goda. Det innebär att normen kan bli kostnadsdrivande, men det är svårt att veta hur huvudmännen kommer att agera om en vägledande norm införs, anpassningar nedåt eller uppåt. Normen skulle också indirekt kunna påverka andra verksamheter som samma kommun ansvarar för, men som är organiserade under en annan nämnds ansvar och budget, såsom till exempel äldreomsorgen. Risk finns att kommunaktionsutmaningar uppstår kring var kommuner befinner sig i relation till normen, som är svåra att hantera då orsakerna till kostnaderna beror på faktorer som kommunen inte har rådighet över.

Avdrag för utbudsansvaret och villkorade belopp

SKR välkomnar förslagen som rör utbudsansvaret och villkorade belopp. Förslagen korrigerar olikvärdiga villkor och brister mellan kommunala och enskilda huvudmän i lagstiftningen *Bidrag på lika villkor*. SKR håller med utredningen om att förslagen medför att kommunerna får ett ökat handlingsutrymme. När det gäller utbudsansvaret anser SKR att konsekvenserna är små, eftersom avdraget är föreslaget som en schablon. Utredningen visar i betänkandet att hemkommunen ska inte göra egna uträkningar av merkostnaden för utbudsansvaret utan ska använda sig av schablonen. Däremot behöver kommunen till enskilda huvudmän kunna redovisa hur stort avdraget för utbudsansvaret är. SKR delar utredningens

uppfattning att det borde medföra en mycket begränsad meradministration, eftersom kommunerna redan i dag ska kunna redovisa hur bidraget har beräknats. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen om utbudsansvarsavdrag och villkorade belopp inte innebär merkostnader för kommunerna eller innebär någon negativ påverkan på den kommunala självstyrelsen, SKR delar den bedömningen. Det är dock viktigt att utvecklingen följs noga om förslagen genomförs. Att beräkna den faktiska kostnaden för den ineffektivitet som utbudsansvaret bidrar till är svårt. Utredningens sätt att räkna ger många olika resultat beroende på antaganden, vilket gör att det är lätt att ifrågasätta och hitta brister i sättet att beräkna schablonen.

För att förslagen ska få genomslag och för att möjliggöra uppföljning av medlen är det viktigt att andra lagförslag är på plats, till exempel möjlighet till återkrav av medel. Det i sin tur förutsätter att offentlighetsprincipen gäller för enskilda huvudmän för att möjliggöra granskning av att medlen gått till det medlen är avsedda för. Här har utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn flera förslag inom området såsom till exempel, krav på enskilda huvudmän att inkomma med ekonomisk information, möjlighet till återkrav av skolpeng samt att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor med flera.

Risk finns att de rättsliga prövningarna ökar initialt och därmed kostnaderna för rättsväsendet att hantera fler prövningar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

*Reservation lämnades av Moderaterna och Kristdemokraterna, se **bilaga 1**.*

*Reservation lämnades av Liberalerna, se **bilaga 2**.*

*Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, se **bilaga 3**.*

SKR Styrelsen
2025-11-21

Reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna

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

Vi reserverar oss mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt nedan.

Utbudsansvaret

Vi avstyrker förslaget att kommunerna ska dra av sex procent från grundbeloppet till enskilda huvudmän. Det skulle skapa orättvisa villkor och bidra till minskad likvärdighet.

Motivation

Huvudprincipen i dagens skollag är att det ska vara lika villkor mellan kommunala skolor och fristående skolor. Så bör det fortsätta vara.

Det är viktigt att skilja på kommunens olika roller, dels som hemkommun för elever och dels som huvudman för kommunala skolor.

I hemkommunansvaret ligger bl a att planera för ett tillräckligt utbud av skolplatser på både kort och lång sikt, fördela resurser till skolorna och då ta hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov och till skolor i utsatta områden, besluta om mottagande i den anpassade grundskolan och att anordna skolskjuts. Där ingår också att bevaka att skolpliktiga elever har en skolplacering.

I huvudmannaansvaret ligger att ”driva skola”. Genom de nationella styrdokumentet för skolan har skolorna ett mycket omfattande uppdrag som i allt väsentligt är detsamma, oavsett huvudmannaskap. De fristående skolorna ska vara öppna för alla elever i enlighet med skollagen, så länge det finns en ledig plats, och får inte ta ut avgifter av föräldrarna.

Friskolorna ska få ersättning för att driva en skola som huvudman enligt följande:

”Grundbeloppet (till fristående huvudmän) ska avse ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt, och lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.” (Skollagen 10 kap §38)

Utredningen vill nu frågå detta, med det mycket otydliga argumentet om hemkommunens utbudsansvar. Utredningen menar att den överkapacitet som finns i kommunala skolor pga demografiska förändringar (minskat elevantal) är att betrakta

som ett utbudsansvar. Man kan ifrågasätta om det verkligen är ett utbudsansvar eller bristande förmåga att anpassa organisationen efter ett minskat elevantal.

Vi vill framhålla att demografiskt betingad överkapacitet även finns i friskolor. Det är en felaktig föreställning att friskolor alltid har fulla klasser och alltid når kapacitetstaket. Det innebär att friskolor också har kostnader för överkapacitet och att tillhandahålla platser. Det är en brist att utredningen inte belyser detta faktum.

Det är viktigt att påminna om att huvudregeln vid skolplacering ska vara vårdnadshavares val av skola. Det gäller också för elever som flyttar in till kommunen – nyanlända till Sverige eller från en annan kommun – liksom i fall som kan uppstå då en skola (kommunal eller fristående) ska stängas och elever av det skälet behöver välja en ny skola. Detta skolval kan gälla såväl en fristående som en kommunal skola, som har lediga platser. Ingen skolenhet är skyldig att ta emot alla sökande elever, om de inte har plats.

Att hemkommunen ska kunna erbjuda eleverna en skolplacering i rimlig närhet till hemmet innebär vidare inte att alla kommunala skolor måste hålla ständig överkapacitet. Även av detta skäl blir ett generellt avdrag felaktigt.

Slutligen, utredningen konstaterar att man inte i ”kostnadsstatistiken kan avläsa merkostnaderna för utbudsansvaret”, att beräkningen av kostnaderna för utbudsansvaret är känslig för de antaganden som görs och att det är möjligt att komma fram till såväl högre som lägre kostnader samt att det är stora variationer mellan kommunerna. Utifrån detta blir det helt rättsosäkert att göra ett godtyckligt och generellt avdrag om 6 procent.

Friskolorna får ca 21 miljarder kronor i ersättning för de 180 000 elever man tar emot. Ett avdrag på 6 procent motsvarar 1,3 miljarder kronor och skulle då utgöra kostnader för kommunernas utbudsansvar. Ingenstans i utredningen påvisas dessa kostnader, utan det finns endast teoretiska beräkningar som grund för förslaget.

Vår slutsats är att utredningens förslag är orättvisa och skulle bidra till minskad likvärdighet.

SKR Styrelsen
2025-11-21

Reservation från Liberalerna

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

Liberalerna yrkar bifall till en nationell skolpengsnorm, då vi menar att det kan öka likvärdigheten i skolan. Vi anser att det är bra att den är vägledande och inte bindande.

Vidare yrkar vi på att de de 6% som kommunerna föreslås ska dras av för utbudsansvaret måste utredas vidare. Vi anser att den summan är problematisk eftersom utredningen konstaterar att man inte ”i kostnadsstatistiken kan avläsa merkostnaden för utbudsansvaret”. Vi befärar att det skulle slå undan benen för de små aktörerna som vi värnar. Det kan vara motiverat att vissa kommuner behåller en del på grund av utbudsansvaret men att det borde vara en lägre del och borde sättas i partiet med den fristående skolan storlek och omsättning. Det är stor skillnad på stora fristående vinstdrivande koncernen och de små idéburna skolor. Det måste utredas vidare.

Då våra yrkanden inte fann gehör reserverar vi oss till förmån för våra förslag.

SKR Styrelsen
2025-11-21

Reservation från Sverigedemokraterna

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

Vi reserverar oss mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt nedan.

Sverigedemokraterna ställer sig inte bakom utredningens förslag. Förslagen innebär långtgående förändringar som riskerar att slå hårt mot alla friskolor, även de som drivs utan vinstsyfte och som i dag håller en hög kvalitet och har ett starkt stöd från elever och vårdnadshavare.

Det är angeläget att arbetet för ökad likvärdighet och god kvalitet i skolväsendet genomförs på ett sätt som inte underminerar valfriheten eller försvårar för de friskolor som fungerar väl. Utredningens förslag ger inte tillräcklig hänsyn till de konsekvenser som drabbar även seriösa aktörer och riskerar att leda till minskad mångfald och sämre förutsättningar för skolor som fyller en viktig roll i många kommuner.

Sverigedemokraterna anser att eventuella reformer ska utgå från att stärka kvaliteten i både kommunala och fristående skolor, inte genom generella åtgärder som i praktiken försvagar hela friskolesektorn. Förslagen bedöms därför inte vara ändamålsenliga och riskerar att skapa mer problem än de löser.

Vi yrkar därför att:

Avstyrka utredningens förslag.