

**Handläggare**  
Jenny Svensson  
Telefon: 08-50832302**Till**  
Utbildningsnämnden  
2025-10-23

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

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2025/1132

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)” till utbildningsnämnden för yttrande.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag som, om de genomförs, kan bidra till en mer likvärdig resursfördelning inom förskoleklass och grundskola. För utbildningsnämnden skulle förslagen sammantaget ge ekonomiska fördelar, och ett bättre utnyttjande av ekonomiska resurser. Förvaltningen menar dock att utredningens uppskattning av kostnaden för det kommunala utbudsansvaret är i underkant. Vidare anser förvaltningen också att utredningens argument emot en norm även för fristående skolor inte uppväger fördelarna, och menar därför att en norm för fristående skolor bör övervägas. Förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag att mer noggrant utreda och definiera resursskolans målgrupp och uppdrag. Avslutningsvis vill förvaltningen också lyfta behovet av att se över definitionen av *grundbeloppet* i skollag och skolförordning.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet kräver omedelbar justering med hänsyn till remisstiden.

**Bakgrund/Ärendet**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)” till utbildningsnämnden för yttrande. I det följande sammanfattas utredningens förslag kortfattat.

**Förslag om en nationell skolpengsnorm för kommunal skola**  
Utredningen föreslår att *en vägledande norm införs för förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman*. Den vägledande normen ska baseras på den kommunala nettokostnaden för förskoleklass och grundskola, enligt driftsredovisningen i Räkenskapssammandraget. Normen beräknas som ett belopp i 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. Den ska vidare räknas upp till aktuellt års prisnivå med KPIF.

Normen avser den kommunala huvudmannen, men den ska publiceras även per kommunal skolenhet. Av publiceringen ska, utöver det totala normbeloppet, också framgå hur stor andel som utgörs av socioekonomiskt tillägg, lokalkostnadsersättning, kompensation för skillnader i lönenivå och tillägg för kommunernas utbudsansvar.

Utredningen föreslår att skollagen kompletteras med en bestämmelse om *att kommunen inför sitt beslut om resursfördelning ska beakta den vägledande nationella normen*. Beslutsunderlaget ska dokumenteras. En kommun som tilldelar mindre resurser än den vägledande normen ska motivera detta i budgetbeslutet.

Regeringen ska i regleringsbrev till Skolverket ange hur beräkningen av normen ska göras, med hänvisning till utredningens metod. *Normen ska fastställas av Skolverket före september månads utgång året innan kalenderåret*. En preliminär norm ska tas fram senast den 30 juni varje år.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027, och tillämpas första gången på resursfördelningen för kalenderåret 2028.

**Förslag om grundbelopp, synnerliga skäl och villkorade bidrag**

Skollagen föreslås kompletteras med skrivningen att *kommunen från grundbeloppet till enskilda huvudmän ska dra av sex procent för merkostnad för det ansvar som kommunala huvudmän har för att erbjuda utbildning*. Vid särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra detta avdrag.

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 detta inte ska gälla *vid synnerliga skäl*. Synnerliga skäl kan vara exempelvis en plötslig ökning av elevantalet till följd av en oväntad skolnedläggning, en större elevantalsminskning till följd av etablering av en ny skola, eller ett plötsligt inflöde av asylsökande.

Bestämmelser föreslås också införas i skollagen och skolförordningen, om att det utöver grundbelopp och tilläggsbelopp också får utgå ett *villkorat belopp* för vissa ändamål. Sådana villkorade belopp kan exempelvis ges för merkostnader för resursskola eller viss inriktning i verksamheten. Ett annat exempel är en satsning på skolfrukost, där ett villkorat bidrag kan beviljas skolor som erbjuder det. Det införs också en möjlighet till återkrav av villkorade belopp, för den händelse villkoren inte uppfylls.

Regleringarna avser förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshem, och införs också för internationella skolor.

Bestämmelserna som rör bidrag till enskilda huvudmän föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på kalenderåret som börjar den 1 januari 2028. Övergångsregler införs, så att avdraget för kommunernas utbudsansvar är tre procent år 2028 för att därefter öka till sex procent år 2029.

### Övriga förslag

Utredningen föreslår att *resursskolornas målgrupp och uppdrag utreds särskilt*. Utan en sådan utredning är det inte lämpligt att införa ett nationellt strukturbidrag, eller annan av staten bestämd ersättning, till resursskolor.

Utredningen bedömer 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 senare föreslår. Däremot finns utrymme för att göra kostnadsstatistiken bättre och mer tillförlitlig på kommunnivå, inte minst vad gäller hur kostnader ska fördelas mellan olika verksamheter och mellan olika kostnadsslag. Brister i fördelningen av kostnader mellan grundskola och fritidshem är ett av skälen till att en norm för fritidshemmet inte föreslås.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Skolverket i uppdrag att, i samverkan med SCB, *vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen när det gäller den nationella kostnadsstatistiken*.

## Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning i samverkan med grundskoleavdelningen och avdelningen för lärande och elevhälsa.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 14 oktober 2025. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 15 oktober 2025.

## Förvaltningens synpunkter och förslag

Utbildningsförvaltningen instämmer i huvudsak med utredningens förslag och bedömningar. Om förslagen genomförs kan de bidra till ökad likvärdighet mellan kommunala och enskilda huvudmän, och till mer rimliga villkor för finansiering av skolverksamheten. Förvaltningen delar också bedömningen att det finns skäl att utreda resursskolornas målgrupp och uppdrag i särskild ordning. Nedan redovisas endast de brister eller oklarheter som förvaltningen ser i förslagen.

### Förslag om nationell skolpengsnorm för kommunal skola

I och med att den nationella skolpengsnormen endast föreslås gälla för kommunal skola, samtidigt som nuvarande regler om lika villkor i princip kvarstår, så kan resursfördelningen komma att fortsätta vara en källa till konflikt mellan kommuner och huvudmän för fristående skolor. Kommuner, enskilda huvudmän och domstolsväsendet drabbas av merkostnader för rättsliga prövningar, som också bidrar till en viss misstänksamhet mellan huvudmännen. Dessa nackdelar hade kunnat undvikas med en *skolpengsnorm som också omfattar de fristående skolorna*. För de fristående huvudmännen hade normen behövt vara bindande nedåt, om nuvarande regler om grundbelopp enligt lika villkor tas bort. Eventuellt skulle en bindande norm för finansieringen av fristående skolor ha kunnat kombineras med en möjlighet att vid synnerliga skäl bevilja lägre bidrag än normen.

I betänkandets bilaga 3 beskrivs hur normbeloppen ska fastställas. Modellens index för merkostnader i glesbygd baseras på regressionsanalys av nettokostnaden för verksamheten på ett antal förklarande variabler, inklusive variabler för gleshet. Då lokalkostnader ingår i de totala kostnaderna i regressionen, samtidigt som ett särskilt lokalkostnadsindex används för att kompensera för skillnader i lokalkostnader, finns risk för en viss dubbelkompensation. En möjlighet som bör övervägas är därför att genomföra regressionsanalysen med nettokostnader exklusive lokalkostnader som beroende variabel.

### Förslag om grundbeloppets beräkning

Samtidigt som ett normbelopp fastställs för den kommunala förskoleklassen och grundskolan baserat på nettokostnader från driftredovisningen, föreslås att beräkningen av grundbeloppet till fristående skolor även fortsättningsvis baseras på den kommunala verksamhetens kostnader inom vissa kostnadsslag. Det normgrundande beloppet behöver varken på nationell- eller kommunnivå överensstämma med grundbeloppet, så som det nu beskrivs i skollagen. Vad som ska ingå i grundbeloppet *borde därför formuleras i skollagen på ett sätt som överensstämmer med normbeloppets beräkning*. Därmed kunde nuvarande uppräknings av kostnadsslag utgå ur skollagen och skolförordningen.

Vidare gör utredningen bedömningen att den överkapacitet som den kommunala skolan behöver ha vid varje given tidpunkt, för att hantera skolbyten inom och mellan kommuner, endast uppgår till två procent. Utbildningsförvaltningens bedömning är att det i praktiken är omöjligt att ha en så låg lägstanivå på överkapaciteten. Överkapacitet uppstår inte bara för att vid en given tidpunkt kunna hantera att elever byter skola, utan också för att det är omöjligt att då skolor planeras och byggs veta exakt hur stor kapacitet som behövs under varje skolas livslängd. Skolor byggs av det skälet ofta med något större kapacitet än vad som väntas krävas, så att prognosmissar kan hanteras. Likvärdighetsutredningens uppskattning om fyra procent nödvändig överkapacitet ter sig därför mer realistisk, även om inte heller den siffran går att belägga med något ovedersägligt faktaunderlag. I SOU 2025:72 redogörs för att lokalutnyttjandet i de större städerna uppskattas till mellan 80 och 90 procent på senare år, då elevkullarna varit de största på decennier, och lokalutnyttjandet därför varit ovanligt högt. Även om dessa siffror kan inrymma en viss ineffektivitet i resursutnyttjandet, är det inte sannolikt att en så måttlig överkapacitet som två procent är möjlig att uppnå i praktiken. På denna grund skulle ett avdrag för utbudsansvaret på mer än sex procent vara motiverat.

### Övriga förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget att utreda resursskolornas målgrupp och uppdrag. Vidare tillstyrker förvaltningen även att frågan om vem som ska besluta om en plats på en resursskola bör ses över och att det bör övervägas om hemkommunen ska fatta detta beslut.

Förvaltningen anser att förslaget om ett förbättrat stöd till uppgiftslämnarna av kostnadsstatistik i sak är positivt, men att det samtidigt är oklart om det går att komma så mycket längre i den här frågan. De brister som finns idag är i mångt och mycket orsakade av

*genuina svårigheter att fördela kostnader mellan verksamheter och kostnadsslag, i en verklighet där de ekonomiskt och verksamhetsmässigt flyter samman.*

### Konsekvenser för utbildningsförvaltningen

Enligt utredningens beräkning, som baseras på kostnader för år 2022, skulle den vägledande normen för Stockholms stad vara lägre än den faktiska kostnaden för förvaltningens verksamhet i egen regi. Kostnaden det året var drygt 4 000 kr högre än normbeloppet, vilket innebär att ett införande av skolpengsnormen inte skulle påverka resurstilldelningen för skolor i kommunal regi.

Enligt förslaget om ett schablonavdrag för utbudsansvaret vid fastställande av grundbeloppet, skulle nämnden kunna välja att antingen reducera grundbeloppet till de enskilda huvudmännen med sex procent (cirka 7 000 kronor per elev) jämfört med ersättningen till de kommunala skolorna, eller att inte göra något sådant avdrag. Om nämnden beslutar att utnyttja avdragsrätten skulle ersättning till enskilda huvudmän minska med cirka 160 miljoner kronor, baserat på budget för 2025. Därmed skulle kommunfullmäktige kunna sänka sin totala budget till utbildningsförvaltningen med 160 miljoner kronor.

En andra möjlighet, om avdragsmöjligheten utnyttjas, är att bibehålla budgeten intakt och förstärka finansieringen av de kommunala skolorna med knappt 2 000 kronor per elev. Minskningen av ersättningen till de fristående skolorna skulle då bli drygt 5 000 kronor per elev. Det är också möjligt att bibehålla ersättningen till friskolorna trots avdraget, genom att höja ersättningen till de kommunala skolorna med drygt 7 000 kronor. Totalt skulle det innebära att kostnaden för förvaltningens verksamhet ökar med cirka 555 miljoner kronor.

Sammantaget bör de ekonomiska konsekvenserna av förslagen vara positiva för förvaltningens verksamhet.

När det gäller möjligheten att bevilja villkorade bidrag, utöver grundbelopp och tilläggsbelopp, skulle detta ge förvaltningen förutsättningar att i viss utsträckning anpassa storleken på bidragen för elever på fristående resursskolor till de resurser och den kvalitet som olika resursskolor väljer att erbjuda. Det skulle troligen leda till ett bättre utnyttjande av resurserna för särskilt stöd.

**Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt  
jämförbarhetsanalys**

Då ärendet är svar på en remiss från kommunstyrelsen gör förvaltningen ingen egen analys av ärendets konsekvenser för jämförbarhet eller för barn och barns rättigheter. Förvaltningen förutsätter att en sådan analys vid behov görs i den fortsatta hanteringen av ärendet.

**Förslag till beslut**

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet kräver omedelbar justering med hänsyn till remisstiden.

Per Törnvall  
Utbildningsdirektör  
Utbildningsförvaltningen

Ulrika Klemets  
Avdelningschef  
Utbildningsförvaltningen

**Bilaga**

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