

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

Remiss från Utbildningsdepartementet
Remisstid den 2 december 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Emilia Bjuggren

Sammanfattning av ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Utredningen föreslår att en vägledande norm införs för förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman samt att skollagen kompletteras med en bestämmelse om att kommunen inför sitt beslut om resursfördelning ska beakta den vägledande nationella normen. Den vägledande normen ska baseras på den kommunala nettokostnaden för förskoleklass och grundskola, enligt driftsredovisningen i Räkenskapssammandraget.

Utredningen föreslår vidare att skollagen 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. 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.

Utredningen föreslår även att resursskolornas målgrupp och uppdrag utreds särskilt.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till utredningens förslag då de kan bidra till en mer likvärdig resursfördelning mellan kommunala och enskilda huvudmän. Stadsledningskontoret bedömer dock att utredningens uppskattning av kostnader för det kommunala utbudsansvaret är i underkant. Vidare anser stadsledningskontoret att utredningens argument emot en norm även för fristående skolor inte uppväger fördelarna och menar att en norm även för fristående skolor bör övervägas.

Utbildningsnämnden 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. Nämnden ställer sig bakom utredningens förslag att mer noggrant utreda och definiera resursskolans målgrupp och uppdrag. Avslutningsvis vill nämnden också lyfta behovet av att se över definitionen av grundbeloppet i skollag och skolförordning.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Den kommunala skolan har ett ansvar att kunna erbjuda en skolplats nära hemmet för samtliga elever i kommunen, något som friskolor inte har. Att kommunala skolor också i praktiken tar detta ansvar och de merkostnader som det innebär att ständigt ha lediga skolplatser och att anpassa skolutbudet efter förändringar i elevantalet, är också klarlagt i en tidigare statlig utredning. Trots detta innebär dagens lagstiftning att kommunala skolor inte ersätts för det ansvar de faktiskt har, samtidigt som friskolor överkompenseras med miljardbelopp varje år. Denna orättvisa drabbar ytterst eleverna i kommunala skolor, som får mindre pengar över till undervisning och lärare.

Det är därför välkommet att ett utredningsförslag nu presenterats som skulle göra finansieringen av skolan lite mera rättvis, men det som behövs är en i grunden reformerad skollagstiftning som en gång för alla förpassar vinstintresset i utbildningssystemet till historien. Jag kan konstatera att regeringen har valt att skjuta på frågan under flera år då det redan förra mandatperioden fanns ett färdigt lagförslag men som de nuvarande regeringspartierna då röstade ner. Det är nu mycket osäkert om en lagändring kommer hinna komma på plats under den här mandatperioden, eller ens om regeringen faktiskt är beredda att gå fram med ett förslag som minskar överkompensationen till friskolorna.

Jag delar helt utbildningsnämndens bedömning att utredningens uppskattning av de kommunala skolornas merkostnader för utbudsansvaret är i underkant. Det är också tydligt att utredningen i flera delar väljer att göra mycket försiktiga antaganden kring vilka merkostnader kommunala skolor faktiskt har. Utredningens uppskattning är också låg i jämförelse med den tidigare Likvärdighetsutredningen. Det medför att även om en ny lagstiftning skulle komma på plats, så kommer vi i Stockholm behöva

fortsätta överkompensera friskolor för kostnader de inte har, samtidigt som våra kommunala skolor inte får full ersättning för det ansvar de faktiskt tar.

Gällande den vägledande skolpengsnormen kan jag liksom utbildningsnämnden konstatera att Stockholms stad lägger betydande resurser på skolan och därmed inte påverkas av det golv för skolans finansiering som utredningen räknar på. Samtidigt tycker jag att det är anmärkningsvärt att en regering som säger sig vilja öka likvärdigheten i skolans finansiering, samtidigt i praktiken skär ner på skolans resurser. Ett bättre sätt att faktiskt säkra en likvärdig skola vore att stärka den statliga finansieringen av skolan.

Slutligen finns det i utredningen välkomna förslag kring att kommuner under vissa omständigheter ska kunna betala ut så kallade villkorade belopp till friskolor, med krav på att pengarna faktiskt går till det de är avsedda för och med möjlighet att kräva tillbaka pengarna. För att säkerställa att skolans pengar faktiskt går till det de är avsedda för vore det bra om denna möjlighet kan tolkas brett. Jag vill också framföra att det är olyckligt att de ändringar som nu föreslås inte inkluderar resurstilldelning till förskolan, eftersom många av de problem som finns i grundskolan också finns där.

Stockholm den 12 november 2025

Emilia Bjuggren

Bilaga

Remiss – Betänkandet Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72), dnr KS 2025/1132-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att avslå föredragande borgarråds förslag till beslut
2. Att därutöver anföra

Föredragande borgarråd skriver att dagens lagstiftning innebär att kommunala skolor inte ersätts för det ansvar de faktiskt har, samtidigt som friskolor överkompenseras med miljardbelopp varje år. Här konstaterar vi att det var Socialdemokraterna som 1997 i regering drev igenom att friskolorna skulle få 100 procent av skolpengen som betalades ut till de kommunala skolorna.

Borgarrådet konstaterar även att regeringen valt att skjuta på frågan under flera år då det redan förra mandatperioden fanns ett färdigt lagförslag som de nuvarande regeringspartierna då röstade ner. Vi vill påminna borgarrådet om att just denna fråga

förhöll sig dåvarande liberala skolborgarrådet positivt till, men förslaget om ny skolpengsfördelning var inte det enda som Åstrandsutredningen föreslog.

Den fördelning som utredningen SOU 2025:72 nu föreslår tycker vi är fullt rimlig och vi hoppas att förslaget får parlamentariskt stöd.

Särskilt uttalande av borgarråden Dennis Wedin och Andréa Hedin (båda M) enligt följande.

För våra partier är det viktigt att skapa incitament inom hela utbildningsväsendet så att resurser används effektivt, i huvudsak går till att genomföra huvuduppgifter snarare än administrativa kostnader, och att det finns en struktur som främjar både god kostnadskontroll, innovation och verklig effektivisering.

För oss är det självklart att kommuner, som ansvariga myndigheter för landets skolgång, har vissa kostnader och uppgifter som ligger utanför det uppdrag som varje enskild skolhuvudman har. Ibland omnämns det som skolpliktsansvar eller utbudsansvar. Oavsett benämning är det centralt att tydligt definiera vad som ingår i detta ansvar - vilka gemensamma nyttigheter som alla medborgare, elever och skolhuvudmän ska kunna ta del av, och vilka gemensamma regler alla ska följa. Vi delar bilden av att dagens system för skolpeng och likvärdig resurstilldelning inte är balanserat. Det saknas dessutom transparens och tydlighet, vilket leder till ett omfattande resursslöseri genom uppföljningar hos alla huvudmän och en orimligt stor mängd resurskrävande förvaltningsbesvär. Det skapar också motsättningar och konflikter både mellan huvudmän och i den allmänna debatten. Dessa står i vägen för ett gemensamt fokus på att göra kvaliteten bättre och ge utrymme för pedagogiskt förankrad innovation som gör att skolan kan möta sin tids behov.

Det är därför centralt att ett system som bygger på en skolpengsnorm, eller andra schabloniserade system, inte undergräver incitamenten för kommuner och huvudmän att ta sitt ansvar för god ekonomisk hushållning och långsiktig innovation. Systemet bör så långt som möjligt bygga på tydliga normer för vad som ska ingå i kommunernas utbudsansvar, och samtidigt möjliggöra uppföljning och jämförelser över tid mellan kommuner. På så sätt kan uppdragen utvärderas löpande för att vara så effektiva och utvecklande som möjligt.

De gemensamma nyttigheterna ska på detta sätt komma alla elever och huvudmän till del på ett likvärdigt och transparent sätt. Därefter bör varje huvudman tilldelas resurser utifrån principen om likvärdighet, med nödvändiga viktningar och individuella tillägg kopplade till elevers behov.

Att införa en princip om synnerliga skäl för att fördela resurser utifrån en specifik situation eller ett avgränsat behov i tid eller karaktär är i grunden klokt. Men även här måste det bli tydligt vilka delar som avses och att det får en likvärdig effekt för alla elever, oavsett vilken huvudman de har sin skoldag hos.

Den kommun som kan säkerställa sitt skolplikts- och utbudsansvar med hög kvalitet och på ett effektivt sätt ska premieras genom att kunna fördela mer resurser till den

faktiska verksamheten ute i skolans enheter. Inte i grunden för att undanhålla resurser från god verksamhet så länge den genomförs med god insyn och möjlighet att utvärdera för såväl medborgare som samhället. Förvaltningen menar att utredningens uppskattning av kostnaden för det kommunala utbudsansvaret är i underkant.

Vi menar att det är en rimlig nivå och att en uppgift med sådan administrativ tyngdpunkt ska hanteras effektivt och inte ta resurser från undervisning och annat inom kärnuppgiften. Men även här blir det tydligt att det finns brister i såväl utredningen som förvaltningens resonemang om vad som de facto ska omfattas av utbudsansvaret och vad målet med detta är. Perspektivet att ställa huvudmännen mot varandra och peka på att strukturen i sig ska ge ekonomiska fördelar till någon part är felaktigt. I grunden handlar det om att fördelarna ska komma elever till del, och även anställda inom skolan utifrån en mer hållbar och utvecklande arbetsvardag.

Vad gäller att förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag att mer noggrant utreda och definiera resursskolans målgrupp och uppdrag, är det angeläget att detta inte medför passiv väntan utan att viktigt adekvat resurstilldelning sker. Eleverna som finns i verksamheterna har rätt till en skolgång där resurserna möter behoven. Det behöver ske kontinuerligt och utan avbrott för utvärdering.

Vi menar därför att förvaltningens svar i sin helhet har ett för stort fokus på att avgöra om förslaget är till fördel för staden som huvudman, när fokus istället ska vara om strukturen både på kort och lång sikt skapar incitament och transparens så att varje elev får rätt till de resurser som behövs för att nå sina mål

Kommunstyrelsen

Reservation av Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av Christofer Fjellner, Jonas Nilsson och Sophia Granswed Baat (alla M) och Jonas Naddebo (C) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av Gabriel Kroon (SD) enligt följande.

Stockholms stad har i dag landets största socioekonomiska omfördelning inom skolan. Men trots dessa stora tilldelningar är resultaten i många av våra mest utsatta områden fortsatt svaga. Det visar att pengar i sig inte räcker och att vår nuvarande modell saknar den styrning och uppföljning som behövs för att säkerställa att resurserna verkligen används för att öka likvärdigheten.

Just därför välkomnar vi regeringens utredning. I dag varierar elevpengen enormt mellan kommuner, och även inom kommuner saknas ofta tydliga krav på hur resurserna ska omsättas i faktisk kvalitet i undervisningen.

En nationell norm kommer inte lösa alla problem, men den stärker styrningen. För Stockholms stads del innebär detta möjligheten att bättre säkerställa att våra stora omfördelade resurser verkligen hamnar i rätt verksamhet: till fler lärare,

språkutveckling, bättre elevhälsa, stödinsatser och trygghetsskapande arbete. I dag saknas garantier för att de skolor som får mest också använder sina extra pengar på ett sätt som stärker undervisningen. Utredningen sätter ljuset på detta och föreslår ökad transparens: kommuner måste både beakta normen och redovisa hur de gör det. Det räcker inte att fördela resurser, utan man måste också kunna visa vad de leder till. Sverige behöver en mer likvärdig skola. Stockholm behöver en mer träffsäker styrning. Och eleverna behöver att vi går från vackra ord till fungerande system. En nationell skolpengsnorm är ett viktigt steg i rätt riktning.

Ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

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 kostnadslag. 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*.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 oktober 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret delar också bedömningen att det finns skäl att utreda resursskolornas målgrupp och uppdrag i särskild ordning. Nedan redovisas endast de brister eller oklarheter som stadsledningskontoret 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 kan drabbas av merkostnader för rättsliga prövningar, som också kan bidra till en viss misstänksamhet mellan huvudmännen. Detta 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 ska baseras på den kommunala verksamhetens kostnader inom vissa kostnadsslag. Det normgrundande beloppet behöver varken på nationell- eller kommunnivå överensstämja 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 skulle nuvarande uppräkningsav kostnadsslag kunna 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. Stadsledningskontoret bedömer det som utmanande att ha en så låg lägstanivå på överkapaciteten, då den inte bara uppstår för att vid en given tidpunkt kunna hantera att elever byter skola, utan också för att det i princip är omöjligt att veta exakt hur stor kapacitet som behövs under varje skolas livslängd då skolor planeras och byggs. Skolor byggs av det skälet ofta med något större kapacitet än vad som väntas krävas.

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

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till förslaget att utreda resursskolornas målgrupp och uppdrag. Stadsledningskontoret ser 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.

Stadsledningskontoret 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 beror främst på svårigheter att fördela kostnader mellan verksamheter och kostnadsslag i en verklighet där de ekonomiskt och verksamhetsmässigt flyter samman.

Ekonomiska konsekvenser för Stockholms stad

Enligt utredningens beräkning, som baseras på kostnader för år 2022, skulle den vägledande normen för Stockholms stad vara lägre än den faktiska kostnaden för 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 kan kommunfullmäktige välja att antingen reducera grundbeloppet till de enskilda huvudmännen med sex procent (6 000 till 7 000 kronor per elev) jämfört med ersättningen till de kommunala skolorna, eller att inte göra något sådant avdrag. Om kommunfullmäktige beslutar att utnyttja avdragsrätten fullt ut skulle det innebära ett avdrag från grundbeloppet till enskilda huvudmän om ungefär 170 miljoner kronor, baserat på schablonnivåer och elevantal i budget 2026. Om kommunfullmäktige beslutar att utnyttja avdragsrätten ser stadsledningskontoret behov av att samtidigt se över nuvarande konstruktion med avdrag för lokaler i vilka det inte bedrivs skolverksamhet, vilket innebär att nettobesparingen blir något mindre.

När det gäller möjligheten att bevilja villkorade bidrag, utöver grundbelopp och tilläggsbelopp, skulle förslagen ge staden 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 förmodligen leda till ett mer effektivt nyttjande av resurserna för särskilt stöd.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 oktober 2025 följande.

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

Särskilt uttalande av Claes Nyberg (C) och Hanna Werner m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 1 oktober 2025 har i huvudsak följande lydelse.

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 överensstämja 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.

Reservationer m.m.

Utbildningsnämnden

Särskilt uttalande av Claes Nyberg (C) och Hanna Werner m.fl. (M)

För Centerpartiet och Moderaterna är det viktigt att skapa incitament inom hela utbildningsväsendet så att resurser används effektivt, i huvudsak går till att genomföra huvuduppgifter snarare än administrativa kostnader, och att det finns en struktur som främjar både god kostnadskontroll, innovation och verklig effektivisering.

För oss är det självklart att kommuner, som ansvariga myndigheter för landets skolgång, har vissa kostnader och uppgifter som ligger utanför det uppdrag som varje enskild skolhuvudman har. Ibland omnämns det som skolpliktsansvar eller utbudsansvar. Oavsett benämning är det centralt att tydligt definiera vad som ingår i detta ansvar - vilka gemensamma nyttigheter som alla medborgare, elever och skolhuvudmän ska kunna ta del av, och vilka gemensamma regler alla ska följa.

Vi delar bilden av att dagens system för skolpeng och likvärdig resurstilldelning inte är balanserat. Det saknas dessutom transparens och tydlighet, vilket leder till ett omfattande resursslöseri genom uppföljningar hos alla huvudmän och en orimligt stor mängd resurskrävande förvaltningsbesvär. Det skapar också motsättningar och konflikter både mellan huvudmän och i den allmänna debatten. Dessa står i vägen för ett gemensamt fokus på att göra kvaliteten bättre och ge utrymme för pedagogiskt förankrad innovation som gör att skolan kan möta sin tids behov.

Det är därför centralt att ett system som bygger på en skolpengsnorm, eller andra schabloniserade system, inte undergräver incitamenten för kommuner och huvudmän att ta sitt ansvar för god ekonomisk hushållning och långsiktig innovation. Systemet bör så långt som möjligt bygga på tydliga normer för vad som ska ingå i kommunernas utbudsansvar, och samtidigt möjliggöra uppföljning och jämförelser över tid mellan kommuner. På så sätt kan uppdraget utvärderas löpande för att vara så effektiva och utvecklande som möjligt.

De gemensamma nyttigheterna ska på detta sätt komma alla elever och huvudmän till del på ett likvärdigt och transparent sätt. Därefter bör varje huvudman tilldelas resurser utifrån principen om likvärdighet, med nödvändiga viktningar och individuella tillägg kopplade till elevers behov.

Att införa en princip om synnerliga skäl för att fördela resurser utifrån en specifik situation eller ett avgränsat behov i tid eller karaktär är i grunden klokt. Men även här måste det bli tydligt vilka delar som avses och att det får en likvärdig effekt för alla elever, oavsett vilken huvudman de har sin skoldag hos.

Den kommun som kan säkerställa sitt skolplikts- och utbudsansvar med hög kvalitet och på ett effektivt sätt ska premieras genom att kunna fördela mer resurser till den

faktiska verksamheten ute i skolans enheter. Inte i grunden för att undanhålla resurser från god verksamhet så länge den genomförs med god insyn och möjlighet att utvärdera för såväl medborgare som samhället. Förvaltningen menar att utredningens uppskattning av kostnaden för det kommunala utbudsansvaret är i underkant.

Vi menar att det är en rimlig nivå och att en uppgift med sådan administrativ tyngdpunkt ska hanteras effektivt och inte ta resurser från undervisning och annat inom kärnuppgiften. Men även här blir det tydligt att det finns brister i såväl utredningen som förvaltningens resonemang om vad som de facto ska omfattas av utbudsansvaret och vad målet med detta är. Perspektivet att ställa huvudmännen mot varandra och peka på att strukturen i sig ska ge ekonomiska fördelar till någon part är felaktigt. I grunden handlar det om att fördelarna ska komma elever till del, och även anställda inom skolan utifrån en mer hållbar och utvecklande arbetsvardag.

Vad gäller att förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag att mer noggrant utreda och definiera resursskolans målgrupp och uppdrag, är det angeläget att detta inte medför passiv väntan utan att viktigt adekvat resurstilldelning sker. Eleverna som finns i verksamheterna har rätt till en skolgång där resurserna möter behoven. Det behöver ske kontinuerligt och utan avbrott för utvärdering.

Vi menar därför att förvaltningens svar i sin helhet har ett för stort fokus på att avgöra om förslaget är till fördel för staden som huvudman, när fokus istället ska vara om strukturen både på kort och lång sikt skapar incitament och transparens så att varje elev får rätt till de resurser som behövs för att nå sina mål.