Yttrande till Utbildningsdepartementet över SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan

21

2025KS457

TJÄNSTESKRIVELSE
Sektorn för utbildning kultur och fritid
Carl-Fredrik Fredriksson

Kommunstyrelsen

Datum
2025-10-22

Diarienummer
2025KS457 019

Yttrande till Utbildningsdepartementet över SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar *Yttrande till Utbildningsdepartementet över SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan* från förvaltningen som sitt eget yttrande till Utbildningsdepartementet.

Kommunstyrelsen delger nämnden för utbildning, kultur och fritid kommunstyrelsens beslut samt yttrande.

Sammanfattning av ärendet

Härryda kommun har beretts tillfälle att yttra sig över förslaget. Svaret ska ha inkommit till Utbildningsdepartementet senast den 2 december.

Regeringen tillsatte i november 2023 en särskild utredning med syfte att föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Utredningen har nu presenterats för regeringen. Utredaren bedömer att en bindande norm inte är lämplig att införa nu. Istället föreslås en vägledande norm för resursfördelning till förskoleklass och grundskola i kommunal regi. Med hänvisning till kommunernas utbudsansvar föreslås ett årligt avdrag på ersättningen till enskilda huvudmän samt möjlighet att vid synnerliga skäl frångå ”bidrag på lika villkor” under året. Dessutom föreslås villkorade belopp för exempelvis resursskolor och satsningar, som kan återkrävas om villkoren inte följs.

Förvaltningen har tagit fram ett förslag till yttrande. I yttrandet framkommer att Härryda kommun välkomnar utredningens ambition om ökad likvärdighet men ifrågasätter om en skolpengsnorm per skola ger mer analysnytta än dagens referenskostnad; normen bör vara vägledande, inte bindande, och utformas som ett stödverktyg med transparens och uppdelning av kostnadskomponenter, omfatta även fristående huvudmän och vara flexibel för lokala förhållanden; på sikt bör fritidshem ingå.

Det finns risk för att utredningen verkar kostnadsdrivande men i detta skede och med den data som finns just nu är effekten för Härryda kommun är oklar.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 22 oktober 2025
- Yttrande till Utbildningsdepartementet över SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan
- SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan

Ärendet

Härryda kommun har beretts tillfälle att yttra sig över remissen SOU 2025:72 Verktyg för en likvärdig resursfördelning till skolan. Remissvaren ska ha inkommit till Utbildningsdepartementet senast den 2 december 2025.

Bakgrund

Regeringen tillsatte i november 2023 en särskild utredning med syfte att föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Utredningen har nu presenterats för regeringen.

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett system för resursfördelning med en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan och fritidshemmet. Normen ska ange hur mycket resurser varje kommun som lägst ska tilldela sin egen skolverksamhet samt andra kommunala och enskilda skolhuvudmän.

Om utredaren finner att det inte är möjligt att införa en bindande skolpengsnorm, bör utredningen enligt direktiven i stället överväga hur skolpengsnormen kan vara vägledande. Syftet med normen är att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Bakgrunden till uppdraget är att det finns betydande skillnader i hur stora resurser som olika kommuner avsätter till skolan.

I uppdraget har också ingått att se över hur ersättningen påverkas av elevers skolbyten samt att utreda ett system för finansiering av fristående resursskolor.

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

- Inför en vägledande norm för resursfördelningen till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi.

- Mot bakgrund av kommunernas ansvar att anordna utbildning, det så kallade utbudsansvaret, införa

– dels ett avdrag från ersättningen till enskilda huvudmän inför varje nytt kalenderår
– dels en möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen om bidrag på lika villkor när tillskott ges under budgetåret.

- Inför villkorade belopp, till exempel för merkostnader för resursskolor, en inriktning eller en satsning, som innebär att beloppet får förenas med villkor och kan återkrävas om huvudmannen inte uppfyller villkoren.

Förvaltningens förslag till yttrande

Vägledande norm för resursfördelning

Förvaltningen har tagit fram ett förslag till yttrande. Det är positivt med ambitionen att förstärka likvärdigheten i skolan, men ifrågasätter om en skolpengsnorm per skola ger mer analysnytta än dagens referenskostnad som redan beaktar socioekonomi, löner och andra strukturella faktorer på kommunnivå. Det är av central betydelse att normen förblir vägledande och inte bindande för att värna det kommunala självstyret och ge utrymme för lokala prioriteringar. En sådan norm bör utformas för att underlätta kommunernas kostnadsanalys och på sikt inkludera fritidshem för en heltäckande bild av grundskolans kostnader. Brister i dagens fritidshemsstatistik kan hanteras med tydligare instruktioner i räkenskapssammandraget. Samtidigt finns en risk för kostnadsdrivning om normen ska beaktas i budgetprocessen. Simuleringar visar att många kommuner ligger 31–35 tkr per elev under normen, sammantaget motsvarar detta cirka 5 miljarder kronor för kommunerna i Sverige. Effekten för Härryda kommun är i dagsläget oklar.

Utformningen liknar delvis ett styrverktyg, vilket kan vara problematiskt både för det kommunala självstyret och i relation till finansieringsprincipen. Härryda kommun föreslår därför att normen utformas som ett stödverktyg, med transparens i hur normbeloppet redovisas och med tydlig uppdelning av kostnadskomponenter (exempelvis lokaler och löner per skola) samt konkretisering av hur normen ska beaktas i budgetprocessen. Normen bör omfatta även fristående huvudmän för att säkerställa likvärdiga principer.

Modellen behöver vara tillräckligt flexibel för att ta hänsyn till lokala förhållanden såsom geografi, elevunderlag och skolstruktur. En fördelning av genomsnittliga lokalkostnader per skola och stadium kan slå fel i kommuner med både nya och gamla, liksom ägda och hyrda, lokaler. Kommuner med begränsade administrativa resurser behöver dessutom stöd i tolkning och användning av verktyget.

Avdrag för utbudsansvaret och möjligheten att vid synnerliga skäl inte ge motsvarande tillskott till skild huvudman.

Förvaltningen delar utredarens analys om att kommuner har förhöjda kostnader på grund av utbudsansvaret, demografiberedskap, geografiska förutsättningar och närhetskravet. Förslaget om 6 % avdrag till enskilda huvudmän ses som en förbättring men nivån ifrågasätts då historiska

beräkningar av avdraget legat kring 15–25 %. Beräkningen av utbudsansvaret är osäker, varför avdragets storlek bör prövas kontinuerligt och justeras över tid utifrån demografin för att träffa rätt.

Synnerliga skäl

Att kommunen ges möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen bidrag på lika villkor ser förvaltningen som en förbättring avseende lagstiftningen. Förvaltningen delar utredningens analys avseende att det kan uppstå situationer där kommunen inte bör ge samma ersättning till enskilda huvudmän som kommunen ger till de egna kommunala skolorna under året, vid exempelvis kraftigt reviderade elevantal, skolnedläggningar eller stora inflöden av asylsökande elever. Att kriterierna för vad som utgör synnerliga skäl kan variera mellan kommuner ser också förvaltningen som en förbättring av gällande lagstiftning.

Villkorade belopp

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag om införande av möjligheten till villkorade belopp vid utbetalning av bidrag till andra huvudmän. Införandet av villkorat belopp bör ge kommunerna ett bättre handlingsutrymme vid prioritering av resurser samt säkerställa att resurserna används ändamålsenligt även hos andra huvudmän. Dock kan kostnadsneutraliteten ifrågasättas, inhämtande av information från exempelvis fristående huvudmän och därefter analyserande av informationen kommer vara resurskrävande.

Ekonomiska konsekvenser

Förvaltningen har svårt att fastställa vilka ekonomiska konsekvenser de olika delarna i utredningens förslag får för kommunen. Det finns dock en övergripande risk att förslaget blir kostnadsdrivande. Huruvida det blir normförändringar alternativt lagförändringar styr om finansieringsprincipen tillämpas eller ej.

Pia Alhäll
Kommundirektör

Päivi Malmsten
Sektorschef

Sektor utbildning kultur och fritid
Päivi Malmsten

HÄRRYDA KOMMUN

Utbildningsdepartementet

Datum
2025-10-22

Dnr
2025KS457 019

Yttrande till Utbildningsdepartementet över SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan

Härryda kommun har fått förfrågan om att vara remissinstans till SOU 2025:72 Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. Utredningen bedömer att det i nuläget inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm och lämnar i stället nedanstående huvudförslag:

1. Inför en vägledande norm för resursfördelningen till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi.

2. Mot bakgrund av kommunernas ansvar att anordna utbildning, det så kallade utbudsansvaret, inför:

> 2.1 dels ett avdrag från ersättningen till enskilda huvudmän inför varje nytt kalenderår
>
> 2.2 dels en möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen om bidrag på lika villkor när tillskott ges under budgetåret.

3. Inför villkorade belopp, till exempel för merkostnader för resurs-skolor, en inriktning eller en satsning, som innebär att beloppet får förenas med villkor och kan återkrävas om huvudmannen inte uppfyller villkoren.

Kommunen yttrar sig i respektive fråga enligt nedan.

1. Vägledande norm för resursfördelningen

Härryda kommun välkomnar utredningen *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan* och anser att ambitionen att stärka likvärdigheten i svensk skola är positiv. Härryda kommun ställer sig dock frågande till huruvida en skolpengsnorm per skola medför mer användbar information för analys än det kommunen redan idag får via referenskostnaden. Referenskostnaden tar redan idag i beaktning mycket av det normförslaget föreslår på en aggregerad nivå för kommunen, genom att

HK1001, v1.0, 2016-03-09

variabler för socioekonomi, löner och andra strukturella förutsägningar beaktas i beloppet för referenskostnaden. Att normen föreslås vara vägledande och inte bindande anser Härryda kommun är av central betydelse. Om en bindande norm införs begränsas det kommunala självstyret. En vägledande norm ger kommunerna ett fortsatt handlingsutrymme till egna prioriteringar efter de unika förutsättningar som råder i den enskilda kommunen.

Nuvarande förslag undantar kostnader för fritidshem och anpassad grundskola från normbeloppet. För att få en heltäckande bild av grundskolans kostnader bör fritidshem på sikt ingå i normen. Detta då kostnader för fritidshem utgör en väsentlig del av en låg- och mellanstadieskolas kostnader. Härryda kommun delar bilden att dagens nationella kostnadsstatistik för fritidshem är osäker, men bedömer att detta kan åtgärdas genom tydligare instruktioner i räkenskapssammandraget så att kvaliteten successivt höjs.

Då normen ska beaktas inför kommunernas budgetbeslut, finns risken att detta leder till ökade kostnader för kommunerna. Vid simulering av 2022 års värden hade 190 av kommunerna kostnader som understiger normen med 31-35 tkr per elev. Att nå upp till normen i riket hade uppskattningsvis kostat ca 5 miljarder kronor. När det dessutom handlar om en norm och inte en lagändring träder inte finansieringsprincipen in. Hur normen kommer slå i förhållande till Härryda kommuns egna resurstillsättning går inte att utläsa i utredningen.

Kommunen anser att normutformningen i delar mer liknar ett styrverktyg snarare än ett stödverktyg. Det skulle kunna vara problematiskt, dels ur perspektivet kommunalt självstyre, dels ur huruvida finansieringsprincipen ska aktualiseras eller inte. Härryda kommun anser att normen ska utformas mer som ett stödverktyg snarare än ett styrinstrument. Det skulle kunna ske genom att vara mer transparanta i hur normbeloppet redovisas samt konkretisera hur nomen ska beaktas i budgetprocessen.

Utredningens förslag om en norm för resursfördelning, baserat på socioekonomiska samt geografiska indikatorer, anses i grunden vara positivt. Normen kan bidra till ökad transparens i fördelningen av statliga och kommunala medel. Normen kan även ge kommuner bättre underlag för egna prioriteringar. Förslaget om norm bör dock även inkludera fristående huvudmän så att de omfattas av samma principer gällande norm för resursfördelning. En likvärdig resursfördelning förutsätter att alla skolhuvudmän omfattas av samma principer.

För att normen ska vara ett stödverktyg måste den vara transparant på ett sådan sätt att det går att utläsa vad de olika delarna av normen är i siffror. Det är viktigt ur analyssynpunkt att det framgår vad av normbeloppet som avser resurser för lokal, resurser för löner och så vidare per enskild skola. Detta eftersom flertalet kommuner hanterar elevhälsa, lokaler, måltider och administration centralt och skolorna enbart tilldelas främst resurser för personal och läromedel. Modellen måste även vara tillräckligt flexibel för att ta hänsyn till lokala förhållanden, såsom geografiska avstånd, elevunderlag och skolstruktur. Kostnad för lokaler fördelas enligt normförslaget i utredningen per skola och stadie efter genomsnittlig lokalkostnad för kommunen. Det kan bli problematiskt om kommunen har en blandning av nya och gamla lokaler samt en blandning av ägda och hyrda lokaler. Kommuner med små administrativa resurser måste även få stöd i att tolka och använda verktyget.

Utredningen tar upp en relevant konsekvens vid införande av vägledande norm inom utbildningsområdet. Om normen införs och ska beaktas vid budgetbeslut för utbildningsverksamheten kan det komma att indirekt påverka andra verksamheter utan normer inom kommunen. I ekonomiskt mer utmanande tider kan det finns incitament att inte minska resurser till verksamheten som omfattas av normen och i stället minska resurserna till verksamheter där norm inte finns.

2.1 Avdrag för utbudsansvaret och möjligheten att vid synnerliga skäl inte ge motsvarande tillskott till enskild huvudman

Härryda kommun delar utredningens analys att kommuner har en förhöjd kostnad till följd av dels utbudsansvaret, dels beredskap för den demografiska utvecklingen över tid, och dels kommuners geografiska karaktär samt kravet på att kommunen ska tillhandahålla skolplats i närhet av berörda medborgare.

Förslaget om införande av ett avdrag om 6 procent av grundbeloppet till enskilda huvudmän är en förbättring mot gällande lagstiftning dock kan avdraget om enbart 6 procent ifrågasättas. Historiskt har avdraget för utbudsansvaret varit mellan 15-25 procent för den kommunala grundskoleverksamheten. Utredningen tar upp den stora osäkerheten i hur utbudsansvaret ska beräknas för att ge en rättvisande bild av hur stor kostnadsökningen är för de kommunala huvudmännen. Det är av yttersta vikt att storleken på avdraget utreds kontinuerligt för att därigenom kunna hantera eventuell ökning eller minskning av avdraget utifrån den framtida demografin. En kontinuerlig prövning skapar förutsättningar för att avdraget ska vara träffsäkert över tid.

2.2 **Synnerliga skäl**

Att kommunen ges möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen bidrag på lika villkor ser Härryda kommun som en förbättring av gällande lagstiftning. Härryda kommun instämmer i utredningens analys avseende att det kan uppstå situationer där kommunen inte bör ge samma ersättning till enskilda huvudmän som kommunen ger till de egna kommunala skolorna under året. Det kan till exempel handla om kraftigt reviderade elevantal, skolnedläggningar eller stora inflöden av asylsökande elever. Kommunen anser att kriterierna för vad som utgör synnerliga skäl kan variera mellan olika kommuner och att det innebär en förbättring av gällande lagstiftning.

3. **Villkorade belopp**

Utredningens förslag om införande av möjligheten till villkorade belopp vid utbetalning av bidrag till andra huvudmän ser Härryda kommun som en positiv förändring av lagen. Införandet av villkorat belopp bör ge kommunerna ett bättre handlingsutrymme vid prioritering av resurser samt säkerställa att resurserna används ändamålsenligt även hos andra huvudmän. Dock kan kostnadsneutraliteten ifrågasättas, inhämtande av information från exempelvis fristående huvudmän och därefter analyserande av informationen kommer vara resurskrävande.

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan

Delbetänkande av Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:72

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1293-7 (tryck)
ISBN 978-91-525-1294-4 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att en särskild utredare ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet ska vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Samma dag beslutade regeringen att förordna utbildningsdirektören Lena Holmdahl som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 29 januari 2024 Amelie Andersson-Schöner, kansliråd vid Utbildningsdepartementet, Emma Dahlgren, rättssakkunnig vid Utbildningsdepartementet, Jonathan Grosin, departementssekreterare vid Finansdepartementet, Andreas Hermansson, kansliråd vid Finansdepartementet och Tove Mejer, departementssekreterare vid Utbildningsdepartementet.

Samtidigt förordnades som experter i utredningen Johan Ernestam, utredare vid Sveriges Lärare, Linnea Holmström Svedin, utredare vid Statens skolinspektion, Per Ledin, konsult vid Friskolornas riksförbund (senare Almega Utbildning), Lena Linnerborg, utbildningspolitisk chef vid Sveriges Skolledare, Lina Persson, kvalitetssamordnare vid Specialpedagogiska skolmyndigheten, Jessica Svedlund, utredare vid Sveriges Kommuner och Regioner, Sanna Vent, undervisningsråd vid Statens skolverk och Håkan Wiclander, ordförande vid Idéburna skolors riksförbund.

Från och med den 25 mars 2025 entledigades Tove Mejer, departementssekreterare vid Utbildningsdepartementet, som sakkunnig. Samtidigt förordnades Kristina Lundström, ämnesråd vid Utbildningsdepartementet, som sakkunnig.

Stabschefen Ariane Andersson anställdes som huvudsekreterare från och med den 16 november 2023. Utredaren Anders Norrlid anställdes som utredningssekreterare på deltid från och med den

1 januari 2024 och på heltid från och med den 1 februari 2024. Biträdande beredningschefen Richard Bexelius anställdes som utredningssekreterare från och med den 8 januari 2024. Ekonomen Marcus Strinäs anställdes som utredningssekreterare från och med den 3 juni 2024. Anders Norrlid entledigades från sitt uppdrag den 30 juli 2024. Utredaren Anna Svenson anställdes som utredningssekreterare från och med den 2 september 2024.

Regeringen beslutade den 6 mars 2025 om tilläggsdirektiv till utredningen. Utredningstiden för del av uppdraget förlängdes och delbetänkandet ska redovisas senast den 16 juni 2025.

Den särskilde utredaren överlämnar härmed sitt delbetänkande *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan* (SOU 2025:72). Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2026.

Stockholm i juni 2025

Lena Holmdahl

Ariane Andersson
Richard Bexelius
Marcus Strinäs
Anna Svenson

Innehåll

Ordlista **13**

Sammanfattning **17**

Summary **25**

1 Författningsförslag **33**

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 33

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) 40

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk 43

2 Uppdrag och genomförande **45**

2.1 Utredarens uppdrag enligt direktiven 45

2.2 Utredningens genomförande 46
2.2.1 Omfattning och avgränsningar 46
2.2.2 Underlag och analys 49

2.3 Betänkandets disposition 51

3 Nuvarande reglering av resursfördelningen **53**

3.1 Kommunen fördelar resurser till egna och andra skolor 53
3.1.1 Interkommunal ersättning 54
3.1.2 Bidrag till enskild huvudman 55

3.2 Staten bidrar till likvärdiga ekonomiska förutsättningar genom statsbidragen ... 58
3.2.1 Generella statsbidrag genom kommunala utjämningssystemet ... 59
3.2.2 Specialdestinerade statsbidrag styr i en viss riktning ... 62

3.3 Svenska staten har reglerat hur kommunerna ska använda sina medel förut ... 64
3.3.1 Staten sätter bindande riksnorm för försörjningsstöd i Sverige ... 65
3.3.2 Staten reglerar valfrihetssystem och vårdvalssystem som ersätts med kommunala medel i Sverige ... 66
3.3.3 Staten har också reglerat hur mycket kommunerna tar in i skatteintäkter i Sverige ... 67

3.4 I nordiska grannländer görs ett visst avdrag från belopp till enskilda huvudmän ... 67
3.4.1 Stort utrymme för kommunerna i Norden att besluta om ersättning till skola i egen regi ... 67
3.4.2 De nordiska grannländerna gör ett avdrag till fristående skolor ... 68

4 Problembeskrivning från tidigare statliga utredningar om ersättningen inom skolan ... 71

4.1 Varierande kostnad ... 71

4.2 Olika ansvar och lika villkor ... 73
4.2.1 Ansvarsskillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän ... 73
4.2.2 Tidigare reglering av avdrag för ansvarsskillnader ... 74
4.2.3 Tidigare förslag om beräkning av avdrag ... 76

4.3 Tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd ... 78
4.3.1 Tilläggsbelopp endast för extraordinära stödåtgärder ... 78
4.3.2 Särskilda förutsättningar för resursskolor ... 80

4.3.3 Nya förordningsändringar 81
4.4 Transparenta beslut? 82
4.5 Skolbyten och en hög andel fasta kostnader 82

5 Verksamheter och ersättningar i en modell för en nationell norm 85

5.1 Anpassad grundskola ingår inte i beräkningsmodellen 85
5.1.1 Strax över en procent av eleverna är mottagna i anpassade grundskolan 86
5.1.2 Olika förutsättningar för att organisera anpassad grundskola 87
5.1.3 Huvuddelen av eleverna går i kommunal skola 87
5.1.4 En nationell beräkningsmodell behöver vara differentierad utifrån individuella stödbehov 88
5.1.5 En nationell norm bör inte tas fram för anpassad grundskola 89

5.2 Resursskolor hanteras i modellen som övriga enheter inom grundskola 91
5.2.1 Resursskolor har ett begränsat mottagande 91
5.2.2 Resursskolor drivs främst av aktiebolag och kommuner 91
5.2.3 En mindre andel av kommunerna har infört strukturbidrag till resursskolor 94
5.2.4 Stor variation i vad resursskolorna erbjuder 96
5.2.5 En nationellt bestämd ersättning till resursskolorna bör föregås av en närmare definition av målgrupp och uppdrag 100
5.2.6 Mindre justeringar i nuvarande reglering 103

5.3 Tilläggsbelopp utanför beräkningsmodellen 103
5.3.1 Tilläggsbelopp för modersmål och lovskola 104
5.3.2 Tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd 104
5.3.3 Möjligt att justera beräkningsmodellen för eventuell variation i särskilda behov? 105

5.4 Beräkningsmodell baserad på nettokostnaden för skolan 107
5.4.1 Kostnaden rimligaste utgångspunkten för att beräkna normen 107
5.4.2 Alla kostnadsslag bör ingå i en bindande norm .. 109
5.4.3 Den nationella kostnadsstatistiken 112

5.5 Ersättningen följer eleven vid skol- och fritidshemsbyten..... 116
5.5.1 Ersättningen ska beslutas omgående vid skolbyte 116
5.5.2 Trögrörliga kostnader vid skolbyten 117
5.5.3 Generellt sett inte en hög andel skolbyten..... 117
5.5.4 Ersättningen följer eleven..... 120

6 Beräkningsmodell med bindande norm för förskoleklass och grundskola 123

6.1 Bakgrund..... 123
6.1.1 Skolplacering 123
6.1.2 Krav på utbildningen och undervisningen..... 125
6.1.3 Elever och skolenheter..... 126
6.1.4 Resursfördelning inom förskoleklass och grundskola 129
6.1.5 Kostnader för förskoleklass och grundskola..... 132

6.2 Modellbeskrivning bindande skolpengsnorm..... 133
6.2.1 Det normgrundande beloppet..... 133
6.2.2 Skolpengsnormen..... 137

6.3 Modellens utfall 140
6.3.1 Simulering för kommunala huvudmän 141
6.3.2 Simulering för enskilda huvudmän 144
6.3.3 Totala kostnadseffekten – på kort och lång sikt..... 145

7 Beräkningsmodell med bindande norm för fritidshem .. 147

7.1 Bakgrund..... 147
7.1.1 Målgrupp..... 147
7.1.2 Krav på utbildningen och undervisningen..... 149

7.1.3 Elever och enheter 151
7.1.4 Avgift och maxtaxa 153
7.1.5 Resursfördelning 154
7.1.6 Kostnader för fritidshem 156

7.2 Modellbeskrivning bindande norm för fritidshemmet 157

7.3 Modellens utfall 160
7.3.1 Simulering för kommunala huvudmän 161
7.3.2 Simulering för enskilda huvudmän 162
7.3.3 Är nettokostnaden och normen för fritidshemmet korrekt? 162

8 En bindande norm bör inte införas i nuläget 165

8.1 Stor intäkts- och kostnadspåverkan 165
8.1.1 Modellen generar stora förändringar på skolenhets- och huvudmannanivå 165
8.1.2 Stora skillnader i utgångsläget ger stora skillnader med modellen 167

8.2 Bindande nationell skolpengsnorm – ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen 170
8.2.1 Kommunala självstyrelsen begränsar hur bindande normen kan vara 170
8.2.2 Är en bindande norm proportionerlig? 171

8.3 Inte lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget 172

9 En vägledande norm bör införas för kommunal förskoleklass och grundskola 175

9.1 En vägledande norm för kommunens skolor i egen regi 175
9.1.1 Kommunens skolor i egen regi 175
9.1.2 Ingen vägledande norm för fritidshemmet i nuläget 176

9.2 Beräkning av en vägledande norm 178
9.2.1 Alla kostnader eller enbart vissa kostnadsslag i en vägledande norm? 178

9.2.2 En vägledande norm beräknad på nettokostnaden ... 180
9.2.3 Modellens utfall ... 186
9.2.4 Normen och förändringar av kostnader eller av elevtal ... 187

9.3 Förväntade effekter av en vägledande norm och alternativa åtgärder ... 188
9.3.1 Nyttan av en vägledande norm ... 188
9.3.2 Alternativ till en vägledande norm på sikt? ... 190

9.4 Reglering av att normen ska beaktas och uppdrag att beräkna den ... 193
9.4.1 Reglering av att normen ska beaktas ... 193
9.4.2 Reglering av uppdraget till ansvarig myndighet och av hur beräkningen ska göras ... 194
9.4.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 198
9.4.4 Överklaganden ... 199
9.4.5 Sanktioner ... 200

10 Avdrag för merkostnader för utbudsansvar bör införas .. 203

10.1 Kommunerna har ett utbudsansvar ... 203

10.2 Utbudsansvaret i praktiken ... 207
10.2.1 Kommunerna bär huvuddelen av utbudsansvaret ... 207
10.2.2 Analys från tidigare utredning ... 209
10.2.3 Denna utrednings analyser ... 211

10.3 Utbudsansvaret är förknippat med kostnader ... 215
10.3.1 Merkostnader som inte går att utläsa av kostnadsstatistiken ... 215
10.3.2 Merkostnader för löpande beredskap ... 218
10.3.3 Merkostnader för demografisk variation ... 221

10.4 Merkostnader för utbudsansvaret ... 237

10.5 Regelförändringar för att motsvara skillnader i ansvar ... 239
10.5.1 Merkostnader för utbudsansvaret ... 240
10.5.2 Villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål ... 248

10.5.3 Inte skäl att ändra interkommunal ersättning 252
10.5.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 253
10.5.5 Överklagande 254

10.6 Effekter och alternativa åtgärder 254
10.6.1 Förväntade effekter av förslagen och alternativa åtgärder 254
10.6.2 Alternativa åtgärder på sikt 256

11 Konsekvensbeskrivningar 259

11.1 Förslagen i korthet 260

11.2 Bemyndigande som förslagen grundar sig på 261

11.3 De som berörs av förslagen och ekonomiska konsekvenser för dem 261
11.3.1 Staten 261
11.3.2 Kommuner i egenskap av att vara hemkommun och skolhuvudman 264
11.3.3 Enskilda huvudmän och påverkan på företag 269
11.3.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt 285

11.4 Skyldigheter gentemot den Europeiska unionen 286

11.5 Organisatoriska konsekvenser 287

11.6 Pedagogiska konsekvenser 287

11.7 FN:s konvention om barnets rättigheter 287

11.8 Påverkan på elever 288

11.9 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 289

11.10 Mänskliga rättigheter, jämställdhet, integration, med flera perspektiv 290

12 Författningskommentar 291

12.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 291

Referenslista 299

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:153 309
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2025:23 333
Bilaga 3 Beräkning av den vägledande normen 335

Ordlista

Bidrag till enskild huvudman: hemkommunens ersättning till enskild huvudman för en elev, som i dag består av grundbelopp och tilläggsbelopp.

Egen regi: används i betänkandet för att beteckna den kommunala huvudmannens egen utbildningsverksamhet.

Enskild huvudman: en enskild huvudman kan driva en eller flera fristående skolenheter. En enskild huvudman kan ha olika juridisk form, till exempel aktiebolag, ekonomisk eller ideell förening och stiftelse. En enskild huvudman kan ingå i en koncern tillsammans med andra huvudmän.

Grundbelopp: ersättning till enskild huvudman för ett antal kostnader som anges i skollagen. Exempelvis inom grundskola är dessa: undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader.

Hemkommun: den kommun som eleven är folkbokförd i. Alternativt när det gäller dem som är bosatta i landet utan att vara folkbokförda här och individer med skyddad folkbokföring: den kommun som en elev stadigvarande vistas i eller, om eleven saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som eleven för tillfället uppehåller sig i.

Hemkommunsansvar: begreppet är inte definierat i skollag eller motsvarande sedan tidigare, men används för att beteckna ett antal ansvarsområden som hemkommunen har för barnen som är folkbokförda (alternativt enligt ovan stadigvarande vistas) i kommunen och för verksamheter som är belägna i kommunen. Här ingår till exempel kommunens ansvar för skolpliktsbevakning samt för att ge tillstånd

till och utöva tillsyn över friliggande fritidshem. I ansvaret ingår också det så kallade utbudsansvaret (se nedan).

Huvudman: den som ansvarar för verksamheten, kan vara enskild, kommunal (inklusive regionernas verksamhet) eller statlig.

Interkommunal ersättning: den ersättning som en kommunal huvudman får av elevens hemkommun för att bedriva utbildning enligt skollagen.

Lägeskommun: den kommun som en skolenhet eller en fritidshemsenhet är belägen i.

Principen om lika villkor: ett grundbelopp till enskild huvudman ska enligt skollagen bestämmas på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet. I dagligt tal används ofta begreppet ”principen om lika villkor” för att beteckna detta, men i betänkandet används huvudsakligen begreppet ”samma grunder" i enlighet med hur skollagen är formulerad.

Skolenhet: en av huvudmannen organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra, samt den verksamhet som är knuten till enheten och inte bedrivs i någon skolbyggnad. En skolbyggnad kan innehålla flera skolenheter. Skolenheten leds av en rektor; en rektor kan leda flera skolenheter. En enhet kan bedriva flera skolformer.

Skolform: förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, och kommunal vuxenutbildning. Fritidshem är inte en egen skolform utan en verksamhet som kompletterar skolformer.

Skolväsendet: skolformerna och fritidshemmet.

Strukturbidrag: begreppet är inte definierat i skollag eller motsvarande sedan tidigare, men används för att beteckna en del av grundbeloppet. Exempelvis används begreppet strukturbidrag för den socioekonomiska omfördelningen som flertalet kommuner använder sig av. Strukturbidrag används i dag också för att benämna den utökade

ersättning inom grundbeloppet som vissa kommuner ger till fristående resursskolor.

Tilläggsbelopp: tilläggsbelopp ska lämnas från hemkommunen för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, som ska erbjudas modersmålsundervisning eller som deltar i lovskola. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till skollagen och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Begreppet används också för ett av kostnadsslagen i Statens skolverks skolkostnadsstatistik.

Utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt skollagen inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Utbudsansvar: begreppet är inte definierat i skollag eller motsvarande sedan tidigare, men används för att beteckna det ansvar som en hemkommun har enligt skollagen att erbjuda skola och fritidshem för alla barn som är folkbokförda (alternativt enligt ovan stadigvarande vistas) i kommunen.

Sammanfattning

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

I uppdraget har också ingått att se över hur ersättningen påverkas av elevers skolbyten samt att utreda ett system för finansiering av fristående resursskolor.

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

- Inför en vägledande norm för resursfördelningen till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi.
- Mot bakgrund av kommunernas ansvar att anordna utbildning, det så kallade utbudsansvaret, inför
  - dels ett avdrag från ersättningen till enskilda huvudmän inför varje nytt kalenderår
  - dels en möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen om bidrag på lika villkor när tillskott ges under budgetåret.

- Inför villkorade belopp, till exempel för merkostnader för resursskolor, en inriktning eller en satsning, som innebär att beloppet får förenas med villkor och kan återkrävas om huvudmannen inte uppfyller villkoren.

Inte lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget

Utredningen har prövat en beräkningsmodell för en bindande skolpengsnorm för förskoleklassen och grundskolan respektive för fritidshemmet. För den anpassade grundskolan har utredningen däremot bedömt att det inte är lämpligt att vare sig ta fram en bindande eller en vägledande norm. En sådan modell skulle behöva ta hänsyn till variationen både i elevernas behov av stöd och i kommunernas förutsättningar för att anordna anpassad grundskola. Eftersom dessa förutsättningar varierar mycket inom landet, ser utredningen stora utmaningar med att ta fram en modell som är tillräckligt träffsäker för den anpassade grundskolan.

Beräkningsmodellen som utredningen har tagit fram för att beräkna en norm för förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet bygger på den kommunala nettokostnaden för respektive verksamhet. Utgångspunkten i nettokostnaden innebär att normen kommer att spegla kommunernas bedömning av resursbehovet för att kunna motsvara skollagens krav. Normen kommer på så sätt att motsvara landets genomsnittliga effektivitets- och ambitionsnivå.

Beräkningsmodellen ger en norm per elev och stadie, beräknad på skolnivå för respektive huvudman. I beräkningsmodellen görs vissa justeringar, utöver skillnaden för stadie, för att normen ska spegla olika förutsättningar för att bedriva verksamheten. Ett exempel på det är att ett socioekonomiskt tillägg justerar för skillnader i respektive elevgrupps förutsättningar. Normen justeras även för skillnader i lokal- och lönekostnadsläge beroende av i vilken kommun som respektive huvudman verkar. Mellan kommunala och enskilda skolhuvudmän görs därtill en justering av normen för kommunernas merkostnader för ansvaret att anordna utbildning (se nedan).

Baserat på jämförelser mellan modellens utfall och nuvarande ersättningsnivåer, har utredningen bedömt att en bindande skolpengsnorm inte bör införas i nuläget. I dag är spridningen stor i

hur mycket resurser som kommunerna avsätter till skolan och spridningen speglar inte enbart strukturella skillnader. Dessa skillnader har varit motivet till utredningens uppdrag, men det är också dessa stora skillnader som komplicerar införandet av beräkningsmodellen. En modell som minskar spridningen genom att enbart ta hänsyn till strukturella förutsättningar får stora konsekvenser för huvudmän som har endera höga eller låga kostnader i utgångsläget. För ett stort antal enskilda huvudmän ger modellen antingen en tydligt ökad eller minskad ersättning. Till exempel skulle modellen för 46 procent av de enskilda huvudmännen innebära tillskott mellan cirka 65 kronor och upp till 33 000 kronor per elev. En bindande skolpengsnorm skulle också innebära ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kostnaden för skolan utgör en betydande del av kommunernas budget samtidigt som resurser till verksamhet i kommunens egen regi inte är reglerat sedan tidigare. För kommunerna kan modellen innebära stora förändringar både av resurserna till de enskilda huvudmännen och till den egna verksamheten. Exempelvis, för de fem kommunerna som enligt modellen skulle behöva tillföra mest resurser till sin egen verksamhet motsvarar tillskotten mellan 16 och 31 procent av den jämförbara kostnaden. Samtidigt är det inte tydligt att alla huvudmän som modellen ger mer resurser till behöver mer resurser utifrån deras skolresultat och tillgång till behöriga lärare.

Utredningen har därför övervägt olika justeringar av modellen, såsom att förändra den socioekonomiska omfördelningen, men bedömer att dessa justeringar inte i tillräcklig omfattning minskar utmaningarna med att införa modellen. Utredningen har därför i stället föreslagit att beräkningsmodellen bör användas för att ta fram en vägledande norm. En vägledande norm ger kommunerna stöd i att bedöma hur mycket resurser de borde tilldela sin verksamhet utifrån strukturella och socioekonomiska förutsättningar. Samtidigt innebär en vägledande norm att kommunerna i sin resursfördelning kan beakta även andra aspekter än normen, såsom effektivitets- och kvalitetsaspekter.

Inför en vägledande norm för resursfördelningen till kommunens skolor

Utredningen föreslår att Statens skolverk får i uppdrag att årligen ta fram en vägledande norm för resursfördelningen till förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola) i kommunens egen regi. Statens skolverk föreslås även få i uppdrag att utvärdera modellen och normen. Vidare föreslår utredningen att skollagen kompletteras med att kommunen ska beakta den vägledande normen.

Det finns vissa kvalitetsbrister i den nationella kostnadsstatistiken som normen baseras på. Utredningen bedömer dock att bristerna inte är av den omfattningen att de gör att statistiken inte går att använda i en nationell beräkningsmodell på det sätt som utredningen föreslår. Däremot finns utrymme för att göra kostnadsredovisningen bättre och mer tillförlitlig även på kommunnivå. Utredningen föreslår därför att regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att, i samverkan med Statistikmyndigheten 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.

Även om utredningen har tagit fram en beräkningsmodell för en bindande norm för fritidshemmet, föreslår utredningen inte en vägledande norm för denna verksamhet. Dels anser utredningen att det är tveksamt om nettokostnaden för fritidshemmet är rättvisande av redovisningsskäl. Dels anser utredningen att förutsättningarna för att använda nettokostnaden som grund för en norm skulle kunna begränsas av den jämförelsevis låga behörighetsgraden bland fritidshemmets personal. Dessutom kommer nyttan av en norm för fritidshemmet begränsas av att den inte fångar betydelsen av avgiftsfinansieringen och variationen i denna. Utredningens sammantagna bedömning är därför att det är rimligt att börja med att ta fram en vägledande norm för förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi. När Statens skolverk senare utvärderar modellen och normen bör det då samtidigt prövas om en norm också ska tas fram för fritidshemmet.

Om en bindande skolpengsnorm hade införts, skulle denna ha ersatt skollagens reglering om att bidrag till enskild huvudman ska ges efter samma grunder som till kommunens egen verksamhet. Denna reglering benämns ofta principen om bidrag på lika villkor. Vid en vägledande norm kommer denna princip däremot att kvar-

stå. Normen kan därför endast vara vägledande för resursfördelningen till kommunens egen verksamhet och en norm föreslås därför inte tas fram för enskilda huvudmäns verksamhet.

Inför ett avdrag för kommunernas merkostnader samt gör det möjligt att vid synnerliga skäl frångå principen om lika villkor

Kommunerna har ett så kallat hemkommunsansvar inom skolväsendet. I detta ansvar ingår lagreglerade myndighetsuppdrag, såsom att utreda och besluta om mottagande inom anpassad grundskola samt att besluta om bidrag till enskilda huvudmän. Ofta utförs dessa uppdrag centralt inom en utbildningsförvaltning (eller motsvarande) och medför kostnader som inte uppstår på skolnivå utan på förvaltningsnivå.

Utöver detta har kommunerna också ett lagstadgat ansvar att anordna utbildning, som benämns kommunernas utbudsansvar. Utbudsansvaret innebär att kommunerna har ett ansvar att alltid ta emot ytterligare elever och medför att kommunerna kan behöva hålla en viss beredskap i form av en överkapacitet för att kunna ta emot elever löpande under läsåret. Exempelvis kan det handla om att ta emot nyinflyttade i kommunen eller asylsökande. En kommunal huvudman kan inte neka elever plats även om det innebär ytterligare kostnader för kommunen. En enskild huvudman kan däremot neka att ta emot ytterligare elever. Utbudsansvaret innebär också att kommunen behöver anpassa sin verksamhet efter upp- och nedgångar i demografin. En enskild huvudman kan avsluta sin verksamhet när elevunderlaget viker, men den kommunala huvudmannen behöver löpande anpassa verksamheten efter förändringar i demografin. Eftersom lokaler och personal är resurser som inte går att avyttra eller nyanskaffa med kort varsel finns det en trögrörlighet i anpassningen. Kostnaden per elev har därför över tid varit högre när elevkullarna är mindre.

Utbudsansvaret kan således ge merkostnader på skolnivå för att bedriva utbildning genom dels den konstanta beredskapen, dels behovet av att anpassa verksamheten efter variationen i demografin. Utredningen har beräknat merkostnaden för detta ansvar till att motsvara sex procent av grundbeloppet till enskild regi. Principen om bidrag på lika villkor innebär dock att ersättningen för utbild-

ningen är densamma även om ansvaret är olika. För att justera för detta föreslår utredningen följande:

- Kommunen ska inför varje nytt kalenderår dra av sex procent för merkostnader för utbudsansvaret från grundbeloppet till enskild huvudman. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget. Skolförordningen ska reglera att även avdraget ska framgå av kommunens redovisning till enskild huvudman av hur bidraget har beräknats. Däremot ska kommunen inte göra en egen beräkning av avdraget utan ska endast redovisa om den förordningsreglerade schablonen om sex procent använts eller om kommunen på grund av särskilda skäl avstått från att göra ett avdrag.
- Om det finns synnerliga skäl behöver kommunen inte ge samma ersättning till enskilda huvudmän när kommunen ger tillskott till de egna kommunala skolorna under året. Avdraget om sex procent från grundbeloppet avser de flesta situationer när det gäller kommunernas utbudansvar. Det kan dock uppstå situationer som går utöver detta. Därför bör det vara möjligt för kommunen att vid synnerliga skäl frångå principen om lika villkor när tillskott ges under budgetåret.

En kommunal huvudman som på grund av till exempel skolbyten får så pass mycket färre elever att kommunen under budgetåret behöver tillskjuta mer resurser per elev får genom ovanstående förslag en möjlighet att göra det utan att också ersätta de enskilda huvudmännen med motsvarande belopp. En förutsättning är dock att elevminskningen är så pass stor att den kan utgöra synnerliga skäl.

Utredningen lämnar däremot inga andra förslag om förändrad reglering till följd av skolbyten. En ny elev på en skola innebär inte per automatik utökade kostnader annat än för vissa kostnader för läromedel och skolmåltider samt för eventuellt särskilt stöd. Samtidigt är det inte möjligt att på kort sikt anpassa alla kostnaderna på skolan där eleven har slutat. Detta skulle kunna få ekonomiska konsekvenser främst för en liten skolenhet och huvudman, om skolbyten får till följd att elevantalet minskar kraftigt. En huvudman med flera skolor har däremot möjlighet att omfördela resurser mellan sina skolor.

Generellt sett verkar skolbyten inte medföra betydande negativa ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmännen. Omfattningen av skolbytena är förhållandevis begränsad och flertalet huvudmän uppger att när en elev slutar ersätts denna inom kort med en annan elev. Det är också rimligt att ersättningsregleringen följer regelverket för skolbyten. Utredningen anser därför att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en ny reglering av kommunerna, genom att till exempel införa en fördröjd flytt av ersättningen när en elev byter skola.

Inför villkorade belopp samt definiera resursskolornas målgrupp och uppdrag

Utredningen föreslår att det i skollagen och skolförordningen införs en möjlighet att, utöver grundbelopp och tilläggsbelopp, kunna ge ett så kallat villkorat belopp för ett visst ändamål. Det kan exempelvis avse merkostnader för resursskolor, en viss inriktning eller en satsning. Beloppet får förenas med villkor och kan återkrävas om villkoren inte har uppfyllts.

Redan i dag förekommer att kommuner ger utökade resurser till verksamheter som har merkostnader, till exempel till resursskolor, små skolor eller skolor i glesbygd. Det förekommer också att kommuner genom en tillfällig satsning använder skolan för att utveckla sin kommun som geografiskt område eller för att motverka vissa samhällsutmaningar. Exempelvis kan det vara en satsning på frukost i skolan eller ett metodutvecklande projekt.

När kommunen i dag ger ökade resurser till den kommunala skolan ska motsvarande ges till de enskilda huvudmännen. Kommunen kan samtidigt inte ställa krav på att den enskilde huvudmannen använder medlen till ett visst ändamål på samma sätt som på den egna verksamheten. Det finns inte heller möjlighet att återkräva bidraget. Utredningen bedömer att det ur ett likvärdighetsperspektiv är rimligt att kommunen får ställa den typen av villkor och kan återkräva medlen om villkoren inte uppfylls. Det är inte minst viktigt när det gäller resursskolorna för att säkerställa att de extra personalresurser och andra kostnader som motiverar det utökade bidraget finns vid de berörda skolenheterna. Utredningen föreslår därför att villkorade belopp införs.

När det gäller resursskolorna föreslår utredningen också att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en mer avgränsad definition av resursskolans målgrupp och uppdrag. I dag varierar det mycket mellan resursskolorna hur stora de är och vilken tillgång till kompetens de har. Även deras genomsnittliga kostnad per elev varierar och det finns såväl resursskolor där intäkterna överstiger kostnaderna som omvänt. Utredningen anser därför att ett nationellt bestämt strukturbidrag för resursskolorna förutsätter att det finns en mer avgränsad definition av vad resursskolorna ska erbjuda sin målgrupp.

Summary

The Inquiry was tasked with proposing a resource allocation system for a nationally binding remuneration standard for preschool classes, compulsory schools, adapted compulsory schools and out-of-school centres. The standard should indicate the minimum number of resources each municipality should allocate to its own schools and to other municipal and independent entities responsible for schools. According to the Inquiry's terms of reference, the Inquiry should consider a guiding remuneration standard if introducing a binding remuneration standard is not possible. The purpose of the standard is to increase equality in Swedish schools throughout the country through central governance of funding. The Inquiry received its remit on the basis of significant differences in the resources allocated to schools in different municipalities.

The remit also includes reviewing the impact of pupils changing schools on remuneration and investigate a system for funding independent resource schools.

The Inquiry does not consider introducing a binding remuneration standard appropriate at present and instead proposes the following:

- introducing a guiding standard on resource allocation to municipality-run preschool classes and compulsory schools;
- introducing the following in light of the municipalities' duty to provide education within the catchment area:
  - a remuneration deduction for independent entities for each new calendar year;
  - the possibility to deviate on exceptional grounds from the benefit on equal terms principle for contributions made during the fiscal year;

- introducing conditional contributions, including for additional costs for resource schools, a focus or an initiative, which means that the contribution may be conditional and recovered if the relevant entity does not meet those conditions.

Introducing a binding remuneration standard is not appropriate at present

The Inquiry assessed a calculation model for a binding remuneration standard for preschool classes, compulsory schools and out-of-school centres. However, for adapted compulsory schools, the Inquiry considers that it would not be appropriate to introduce a binding or a guiding standard. Such a model would need to consider variations in pupils' support needs and municipalities' conditions to provide adapted compulsory schooling. Since these conditions vary significantly throughout the country, the Inquiry sees major challenges in developing a model that is sufficiently targeted for adapted compulsory schools.

The calculation model developed by the Inquiry for preschool classes, compulsory schools and out-of-school centres is based on the municipal net costs for each activity. Focusing on net costs means that the standard will reflect the municipalities' assessments of the resources needed to meet the requirements in the Education Act. The standard will thereby reflect the country's average ambition and efficiency levels.

The calculation model sets a standard for each pupil and level, calculated at individual school level for each entity. In addition to the adjustment for each level, it makes certain adjustments to ensure that the standard reflects the varying conditions required to carry out the relevant activities. One such adjustment is based on the differences in each pupil group's conditions by way of an additional socio-economic contribution. The standard is also adjusted to allow for differences in premises and salary costs depending on the municipality in which each entity operates. Another adjustment of the standard is made for municipal, as opposed to independent, entities responsible for schools for the municipalities' additional costs arising from their duty to provide education within the catchment area (see below).

Based on comparisons between the model's outcomes and current remuneration levels, the Inquiry considers that a binding remuneration standard should not be introduced at present. Currently, the number of resources allocated to schools varies greatly between municipalities and the divergence is not strictly tied to structural differences. These differences motivated the Inquiry's remit but also complicate the introduction of the calculation model. A model that reduces divergence by only taking structural conditions into account will have major consequences for entities that have either high or low costs initially. For many independent entities, this model will result in either markedly increased or markedly decreased remuneration. The model would, for example, result in an additional SEK 65 to SEK 33 000 per pupil for 46 per cent of independent entities. A binding remuneration standard would also entail a significant encroachment on municipal self-determination. School costs constitute a significant part of municipalities' budgets. At the same time, resources for the municipality's own activities are not regulated. For the municipalities, the model could result in significant changes to resources to independent entities and the municipalities' own schools. For the five municipalities that would need to provide the most additional resources to their own schools according to the model, the additions amount to between 16 and 31 per cent of the comparable cost. At the same time, it is not clear whether all entities for which the model allocates additional resources require more resources based on their school results and access to qualified teachers.

The Inquiry has therefore considered various adjustments to the model, such as changing the socio-economic redistribution, but considers that such adjustments would be insufficient in compensating for the challenges of introducing the model. Instead, the Inquiry therefore proposes using the calculation model to develop a guiding standard. A guiding standard would support municipalities in assessing the number of resources they should allocate to their schools based on structural and socio-economic conditions. A guiding standard would also allow municipalities to consider aspects not considered by the standard, such as efficiency and quality.

Introducing a guiding standard for resource allocation for municipal schools

The Inquiry proposes that the National Agency for Education should be tasked with developing a guiding standard for resource allocation each year for municipality-run preschool classes and compulsory schools (including international schools). The proposal also includes tasking the Agency with evaluating the model and standard. Furthermore, the Inquiry proposes that the Education Act be supplemented by a requirement for the municipality to consider the guiding standard.

There are certain shortcomings in quality in the national cost statistics on which the standard is based. However, the Inquiry does not consider the shortcomings extensive enough to render the statistics unusable in a national calculation model in the manner proposed by the Inquiry. There is, however, room to improve the cost statements and make them more reliable at the municipal level as well. The Inquiry therefore proposes that the Government task the National Agency for Education with cooperating with Statistics Sweden and further developing instructions and support for entities on the national cost statistics – not least on the cost allocation between various activities and cost categories.

Even though the Inquiry has developed a calculation model for a binding standard for out-of-school centres, a guiding standard for this type of activity is not included in the Inquiry's proposal. On the one hand, the Inquiry doubts whether the net costs for out-of-school centres are accurate in terms of reporting. On the other hand, the Inquiry considers that the prospects of using the net costs as a basis for the standard could be limited by the comparably low degree of qualification among out-of-school centre staff. In addition, the benefits of a standard for out-of-school centres will be limited by the exclusion of fee-based financing and its variations from its purview. Overall, the Inquiry considers it reasonable to begin by developing a guiding standard for municipality run preschool classes and compulsory schools. In its subsequent assessment of the model and standard, the National Agency for Education should consider whether a standard should be introduced for out-of-school centres as well.

A binding remuneration standard would have replaced the Education Act's regulation stating that contributions must be given to

independent entities on the same grounds as those applicable to the municipality's own schools. This regulation is often referred to as the benefit on equal terms principle. However, that principle will remain if a guiding standard is introduced. Therefore, the standard can only guide the resource allocation for the municipalities' own schools and the proposal does not include a standard for independent entities.

Introducing a deduction for municipalities' additional costs and the possibility to deviate on exceptional grounds from the benefit on equal terms principle

Municipalities have a home municipality responsibility within the school system. This responsibility includes a legal government agency mandate that includes investigating and deciding on admittance to schools for pupils with intellectual disabilities and remuneration to independent entities. These tasks are often carried out centrally within a department of education (or equivalent) and do not carry costs at school level but at the municipal level.

Municipalities also have a legal responsibility to provide education, which is referred to as the municipalities' duty to provide education within the catchment area. This duty means that the municipalities have a responsibility to receive additional pupils at any time and that they may need to maintain preparedness by ensuring they have capacity to receive additional pupils during the academic year. It could include receiving new arrivals to the municipality or asylum seekers. A municipal entity may not deny any pupil admittance, even if it entails additional costs for the municipality. An independent entity, however, may deny additional pupils admittance. The municipalities' duty to provide education within the catchment area also includes adapting its activities to demographic variations. Independent entities may conclude their activities should the pupil population decline, but municipal entities must continually adapt their activities to demographic shifts. Since premises and staff are the types of resources that cannot be disposed of or procured on short notice, this adaptability is slow-moving. The cost per pupil has therefore been higher when the number of pupils in each level decreased.

The municipalities' duty to provide education within the catchment area can therefore generate additional costs at the individual school level because of the required preparedness and adaptation of activities to demographic variations. The Inquiry has calculated that the additional cost for this responsibility corresponds to six per cent of the basic contribution to each independent entity. However, according to the benefit on equal terms principle, the remuneration for education provided is the same even if the responsibility is different. The Inquiry proposes the following to take this into consideration.

- For each new calendar year, municipalities should deduct six per cent from the basic contribution to each independent entity for additional costs resulting from the municipalities' duty to provide education within the catchment area. If there are special grounds the municipalities do not have to use the deduction. The Schools Ordinance should state that the deduction should be included in the municipalities' reports to independent entities on the calculation of the remuneration. However, municipalities should not calculate the deduction themselves but should report whether the six per cent legal standard deduction or the special grounds have been applied.
- If there are exceptional grounds, municipalities should not be required to provide equal remuneration to independent entities if the municipalities make contributions to the municipality-run schools throughout the year. The six per cent deduction from the basic contribution applies to most instances of the municipalities' duty to provide education within the catchment area. Situations other than those referred to above may arise, however, which is why the municipality should be able to deviate on exceptional grounds from the benefits on equal terms principle when contributions are made during the fiscal year.

Based on the proposal above, municipal entities that admit fewer pupils for reasons such as pupils changing schools and therefore must provide additional funds per pupil may do so without the need to reimburse independent entities an equal amount. However, a precondition is that the pupil reduction be significant enough to constitute exceptional grounds.

The Inquiry makes no other proposals for legal amendment in relation to pupils changing schools. A new pupil at a school does not automatically entail additional costs other than certain costs for teaching aids, school meals and potential special support. At the same time, it is impossible to adapt all costs in the short term at the school that the pupil has left. This could have financial consequences for small schools and entities if pupils changing schools result in a significant reduction in pupils. Entities running several schools, however, have the option of distributing resources between their schools.

In general, pupils changing schools does not seem to carry significant negative financial consequences for the entities responsible for schools. The extent of pupils changing schools is relatively limited and a number of entities report that as one pupil leaves, they are soon replaced by another. It is also reasonable that the remuneration regulation align with the regulatory framework for pupils changing schools. The Inquiry therefore does not consider there to be sufficient reason to propose new regulations for municipalities, for example by introducing a delayed transfer of remuneration when a pupil changes schools.

Introducing conditional contributions and defining resource schools' target groups and tasks

The Inquiry proposes that a possibility to provide conditional contributions for certain purposes, aside from the basic and additional contribution, be introduced in the Education Act and Schools Ordinance. This could relate to additional costs for resource schools, a focus or an initiative. The contributions may be conditional and recovered if the conditions are not met.

At present, municipalities sometimes provide additional resources to activities with additional costs, such as resource schools, small schools and schools in rural areas. Municipalities also sometimes use schools by way of temporary initiatives to develop their municipalities as a geographical area or to counter certain societal changes, including through initiatives to provide breakfast at school or method-development projects.

Currently, when municipalities provide additional resources to municipality run schools, an equal contribution must be made to

independent entities. At the same time, municipalities cannot impose similar requirements on independent entities as on their own activities or recover the contribution. From an equivalence perspective, the Inquiry considers it reasonable that municipalities be allowed to impose such requirements and recover the contributions should those conditions not be met. This is particularly important in relation to resource schools to ensure that there are additional human resources and other costs to motivate the additional contribution at the relevant school. The Inquiry therefore proposes the introduction of conditional contributions.

In relation to resource schools, the Inquiry proposes that the Government appoint an Inquiry tasked with developing proposals for a more limited definition of resource schools' target groups and tasks. There is currently great variation between resource schools depending on their size and access to skills. The average cost per pupil also varies and some resource schools' income exceeds their costs and other resource schools' costs exceed their income. The Inquiry therefore does not propose a national structural remuneration for resource schools, until there is a more limited definition of what such schools should offer their target groups.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)[1]

dels att 9 kap. 19 och 20 §§, 10 kap. 37 och 38 §§, 11 kap. 36 och 37 §§, 14 kap. 15 och 16 §§, 24 kap. 5 § och 29 kap. 26 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer 2 kap. 8 c §, 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a § och 24 kap. 5 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	8 c §
	Inför sitt beslut om resursfördelning ska kommunen beakta den vägledande nationella normen. Beslutsunderlaget ska dokumenteras.
	9 kap.
	19 §
Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.	
Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.	Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 20 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp

[1] Senaste lydelse 2025:182.

enligt 21 § *tillkomma för enskilda elever*.

20 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 12 § att anordna utbildning i förskoleklass. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

20 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

10 kap.

37 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 38 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp

enligt 39 § *tillkomma för enskilda elever*.

38 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundskolan. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

38 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

11 kap.

36 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 37 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp

enligt 38 § *tillkomma för enskilda elever*.

37 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna anpassade grundskolan.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i anpassade grundskolan. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

37 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna anpassade grundskolan.

14 kap.

15 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 16 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 17 § *tillkomma för enskilda elever*.

16 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 3 § att erbjuda fritidshem. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

16 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem.

24 kap.

5 §

Hemkommunen för en elev i en internationell skola på grundskolenivå, vars huvudman har fått ett godkännande enligt 3 a § eller ett medgivande enligt 4 a §, ska, om inte hemkommunen och huvudmannen är samma kommun, lämna bidrag till huvudmannen för skolan om

1. eleven får fullgöra sin skolplikt där, eller
2. hemkommunen får statsbidrag för eleven.

Bidraget ska lämnas från och med höstterminen det år eleven fyller sex år och bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd är hemkommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Om inte hemkommunen och huvudmannen för skolan har kommit överens om något annat, ska bidraget beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 januari.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 10 kap. 24 § att anordna utbildning i grundskolan. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

5 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.

29 kap.

26 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av grundbelopp samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.	Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av grundbelopp, *villkorat belopp* samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och 21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 och 13 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2028.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)[1]

dels att 14 kap. 2 §, 4 § och 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 14 kap. 7 a och 7 b §§, och närmast före 14 kap. 7 a § en ny rubrik enligt följande lydelse.

14 kap.

2 §

Om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen.	Om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen, *om det inte finns synnerliga skäl mot det.*

Om hemkommunen minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

4 §

I 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för

1. undervisning avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, personal i skolbibliotek, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,

2. lärverktyg avse kostnader för läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen, kostnader för analoga och digitala medier i skolbibliotek samt studiebesök och liknande kostnader,

3. elevhälsa avse kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser,

4. måltider avse kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader,

[1] Senaste lydelse 2024:679.

5. administration avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet,

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp), och

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp *samt villkorat belopp*), och

7. lokalkostnader avse kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är lärverktyg och kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

Särskilt om avdrag och villkorade belopp

7 a §

Det avdrag som kommunen ska göra i grundbeloppet avseende merkostnader för sitt ansvar att anordna utbildning i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola samt fritidshem ska uppgå till sex procent av grundbeloppet.

7 b §

En mottagare är skyldig att betala tillbaka ett villkorat belopp som inte har använts i enlighet med villkoren.

10 §

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola eller i annan pedagogisk verksamhet med en enskild huvudman ska för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats.

Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl

Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt *samt avdrag för merkostnader av-*

ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.	*seende ansvar att erbjuda utbildning*. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om sådan redovisning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2028.

3. Procentsatsen som anges i 14 kap. 7 a § ska dock i fråga om bidrag för kalenderåret 2028 vara tre procent.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk[1]

att det ska införas en ny paragraf, 6 b, enligt följande lydelse.

6 b §

Skolverket ska årligen fastställa den nationella vägledande normen för kommunernas resursfördelning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2028.

[1] Senaste lydelse 2024:1029.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 Utredarens uppdrag enligt direktiven

Den 2 november 2023 beslutade regeringen om direktiven ”En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet” (2023:153). Enligt direktiven ska en särskild utredare föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Syftet med uppdraget är att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Enligt direktiven ska utredaren:

- Föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän, som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov.
- Föreslå hur staten utifrån modellen för en nationell skolpengsnorm ska beräkna hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara.
- Med utgångspunkt i modellen för en nationell skolpengsnorm, föreslå ett system där kommunerna fastställer och tilldelar medel till skolverksamheterna.

Utredningen ska analysera, föreslå en modell och ett system samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid behov ska förslag på övergångsbestämmelser lämnas för att underlätta för huvudmännen att hantera omställningseffekterna. Om omständigheterna är sådana att det i dagsläget inte bedöms möjligt att införa en nationell skolpengsnorm som är bindande, ska utredaren ”föreslå hur det kan utformas ett system där skolpengsnormen har

en vägledande men inte bindande funktion eller om ett stegvis införande är mer lämpligt".[1]

Utredningen omfattar förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive fristående resursskolor i dessa skolformer, med redovisning senast den 16 juni 2025.[2] Utöver ersättningen inom dessa skolformer, ingår också ersättningen till fritidshemmen. Uppdraget omfattar även gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, inklusive fristående resursskolor i dessa skolformer, med redovisning senast den 1 november 2026.

2.2 Utredningens genomförande

2.2.1 Omfattning och avgränsningar

Verksamheter som ingår i detta delbetänkande

Detta delbetänkande omfattar verksamhetsformerna förskoleklass, grundskola (inklusive internationell skola), anpassad grundskola och fritidshem. Fristående resursskolor inom dessa skolformer ingår också. Det omfattar kommunens ersättning till verksamheter som drivs såväl i kommunens egen regi som av enskilda och av andra kommunala huvudmän.

Ersättning till öppen fritidsverksamhet och annan fritidsverksamhet, som inte är verksamhet som bedrivs enligt läroplanen, ingår inte. Skolformerna sameskola och specialskola, som har ett statligt huvudmannaskap, ingår inte i uppdraget.

Ersättningen till de särskilda utbildningsformer som regleras i kapitel 24 i skollagen, och som med begränsad omfattning ska följa resterande delar av skollagen, omfattas inte heller. Ett undantag är dock ersättningen till de internationella skolorna som drivs av enskild eller kommunal huvudman. Denna ersättning har utredningen valt att låta ingå.

Utbildningen i en fristående internationell skola på grundskolenivå ska följa ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan. Utbildningen i en kommunal internationell skola ska följa en internationell läroplan[3], till exempel Primary Years Programme (PYP)

[1] Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153, s. 16.
[2] Regeringsbeslut 2025-03-06, tilläggsdirektiv 2025:23.
[3] 5 § förordningen (2015:801) om internationella skolor.

och Middle Years Programme (MYP). Internationell skola ska däremot inte förväxlas med andra skolor som exempelvis har ordet internationell i sitt namn eller har viss undervisning på andra språk än svenska men som tillämpar svensk läroplan.

Regleringen av kommunens bidrag till de fristående internationella skolorna är snarlik regleringen av bidrag till övriga fristående skolor. Bidraget till enskild huvudman för fristående internationella skolor ska bestämmas ”med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna”[4]. Således ska alltså bidraget till enskild huvudman som driver en internationell skola, i likhet med bidraget till enskilt driven förskoleklass och grundskola, bestämmas efter samma grunder som vid resurstilldelningen till den egna verksamheten.

Utredningens direktiv anger att en kommun kan välja att ge mer resurser till verksamhet i egen regi än till enskilda huvudmäns verksamhet, under förutsättning att dessa minst får normen.[5] Om internationella skolor inte ingår i beräkningsmodellen och nuvarande reglering kvarstår för dessa, skulle det kunna tolkas som att enskilda huvudmän som driver internationell skola har rätt att få motsvarande resurser som de kommunala verksamheterna får. Utredningen anser inte att det finns något skäl till att enskilda huvudmän för internationella skolor ska få den särställningen i förhållande till andra enskilda huvudmän. Utredningen har därför valt att låta internationella skolor ingå i utredningen.

Utgångspunkter för detta delbetänkande

Utredningen har i enlighet med direktiven utgått från den modell som en tidigare utredning, Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan, tagit fram och som byggde på följande fyra komponenter:

- Grundersättning: en enhetlig ersättning per elev för alla huvudmän, baserad på en nationell genomsnittskostnad.
- Strukturtillägg: kompensation för skilda kostnadspåverkande förutsättningar med dels en socioekonomisk ersättning bero-

[4] 24 kap. 5 § andra stycket skollagen (2010:800).
[5] Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153, s. 14.

ende av elevsammansättningen, dels en justering baserad på lönekostnadsläge.

- Ansvarstillägg: kompensation för skillnader i ansvar mellan enskilda och kommunala huvudmän. Inom ansvarstillägget kompenserades enskilda huvudmän för mervärdesskatt (moms).
- Individtillägg: kompensation för individuellt bedömda ersättningar i form av tilläggsbelopp dels för elever som har omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.[6]

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan tog fram modellen inom ramen för ett scenario där skolan förstatligas. I kapitel 5 bedömer utredningen vilka av dessa delar som vid ett fortsatt kommunalt ansvar skulle kunna ingå i en beräkningsmodell med en bindande norm.

Syftet med systemet med en nationell skolpengsnorm är enligt direktiven att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. En utgångspunkt för direktiven är därmed att en likvärdig resursfördelning, som tar hänsyn till skillnader i ansvar och i strukturella förutsättningar, kan bidra till en likvärdig utbildning. Tidigare utredningar och forskning har belyst resursers betydelse för skolresultaten. Exempelvis har Skolkommissionen, Skolverket, Statskontoret och Utredningen om en mer likvärdig skola belyst att det finns ett samband mellan ekonomiska resurser och pedagogiska resultat.[7] Resurserna har enligt dessa undersökningar betydelse för elevernas studieresultat och effekten är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart.[8] Undersökningarna hänvisar dock också till betydelsen av hur resurserna används. De resursfaktorer som påverkar skolresultaten är främst klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens, den tid som lärare undervisar och den mängd lärarledd

[6] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.
[7] Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt.*; Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*; SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*; SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* och Statskontoret (2013). *Resurserna i skolan*.
[8] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 213.

undervisningstid som elever får i skolan.[9] Statskontoret uttryckte det i sin rapport enligt nedan:

> Även om det således finns ett samband mellan resurser och resultat handlar det naturligtvis också om *hur* resurserna används. Ekonomiska resurser inverkar inte på resultatet direkt, utan indirekt genom de inlärningsprocesser de möjliggör.[10]

Även andra undersökningar har belyst betydelsen av hur resurserna används och har visat på att mer resurser inte per automatik innebär ett bättre skolresultat.[11] Att resurserna används på ett effektivt sätt är således troligen minst lika avgörande som själva tilldelningen.

Denna utredning fokuserar dock endast på fördelningen, inte på användningen. Även om en likvärdig resursfördelning inom landet inte per automatik innebär en likvärdig utbildning, kan det ses som en väsentlig förutsättning för att åstadkomma en likvärdig utbildning inom landet.

2.2.2 Underlag och analys

Underlag

Löpande under utredningens gång har utredningens sakkunniga och experter bidragit med både fakta och synpunkter. Utredningen har också inhämtat såväl fakta som synpunkter från kommunala och enskilda huvudmän genom intervjuer och enkäter enligt nedanstående:

- En totalundersökning till kommunerna om nuvarande ersättningssystem, med en svarsfrekvens om 84 procent där de tre största kommunerna ingår, har genomförts via konsultbolaget Sweco.
- Uppgifter från ett urval kommuner, 19 kommuner, har inhämtats om deras kostnader för det så kallade hemkommunsansvaret (se bilaga 3).
- Uppgifter från ett urval kommuner, 76 kommuner, har inhämtats om deras stadiedifferentiering inom fritidshemmet.

[9] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 214.
[10] Statskontoret (2013). *Resurserna i skolan*, s. 106.
[11] Se t.ex. Rådet för främjande av kommunala analyser (2022). *Effektivitet i kommuner 2022* och Svenskt Näringsliv (2021). *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas*.

- En urvalsundersökning med 32 kommuner har genomförts om kvaliteten på kostnadsstatistiken.
- Intervjuer med ett 35-tal kommunala och enskilda huvudmän har genomförts och utredningen har haft ytterligare kontakter med kommuner och andra huvudmän i specifika frågor.

Även berörda myndigheter och intresseorganisationer har intervjuats. Kontakter har även tagits med andra, närliggande statliga utredningar. Den särskilda utredaren har därutöver deltagit i ett antal möten med syfte att föra en dialog om utredningens uppdrag.

Tidigare rapporter och bearbetning av statistik, från främst Statistikmyndigheten SCB (hädanefter SCB), Statens skolverk (hädanefter Skolverket) samt från Rådet för främjande av kommunala analyser (genom databasen Kolada), har varit underlag för utredningen.

Analys samt begreppen beräkningsmodellen och normen

Underlaget har analyserats med utgångspunkt i de krav som direktiven omfattar. Enligt direktiven syftar införandet av en nationell skolpengsnorm till att åstadkomma nationellt bestämda nivåer för finansieringen av skolan och att skapa jämnare förutsättningar över hela landet. Genom statlig styrning av finansieringen ska likvärdigheten öka i den svenska skolan i hela landet.

Skolpengsnormen ska utgå från principerna att den ska vara korrekt, transparent, begriplig och förutsägbar. Normen ska grunda sig på huvudmännens skilda förutsättningar och behov och hur dessa påverkar kostnader för till exempel undervisning. Den ska återspegla strukturella skillnader när det gäller till exempel lönenivåer och kostnader som är förknippade med att driva skola i glesbygd. Normen ska också återspegla de skillnader i ansvar som råder mellan kommunala och enskilda huvudmän.

I enlighet med direktiven har utredningen i första hand övervägt ett system med en bindande skolpengsnorm där normen styr ersättningen till samtliga huvudmän. I andra hand har utredningen övervägt en vägledande norm. Den bindande normen ska enligt direktiven vara en miniminivå som ersätter regleringen om bidrag efter samma grunder till enskild huvudman. Kommunerna kan välja att ge ytterligare ersättning utöver normnivån, enbart till sin egen utbildningsverk-

samhet eller också till enskilda och andra kommunala huvudmän. Kommuner som väljer att tilldela mer medel till den kommunala utbildningsverksamheten ska enligt direktiven inte vara skyldiga att tilldela enskilda huvudmän motsvarande summa.

Beräkningsmodellen, som utredningen har tagit fram, generar ett modellberäknat värde som är grunden för normen. Eftersom den nationella normen ska spegla olika förutsättningar för att bedriva utbildning, såsom skilda löne- och lokalkostnadslägen, kommer det egentligen att finnas flera normer. Men för enkelhetens skull använder utredningen begreppet norm i singular i betänkandet.

På samma sätt används begreppet beräkningsmodell i singular, även om det för den bindande normen egentligen är en separat beräkningsmodell för fritidshem och en gemensam beräkningsmodell för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola). Beräkningsmodellen kan också användas för en vägledande norm och det skrivs därför ut om det är den bindande eller vägledande normen som avses när begreppet norm används.

2.3 Betänkandets disposition

De följande två kapitlen ger en bakgrundsbeskrivning till uppdraget. Läsaren finner i *kapitel 3* en övergripande beskrivning av nuvarande ersättningsregelverk och av statens andra ekonomiska styrmedel med syfte att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar: de generella och specialdestinerade statsbidragen. Andra exempel på statliga normer i Sverige och i Norden beskrivs också i kapitlet. I *kapitel 4* beskrivs brister i ersättningssystemet, som har identifierats av tidigare statliga utredningar, och som är grunden för denna utredning.

I *kapitel 5* redovisas vilka verksamheter och typer av ersättningar som utredningen har prövat en beräkningsmodell för. I kapitlet behandlas också direktivens frågeställningar om den nationella kostnadsstatistiken, resursskolor och skolbyten.

De därpå följande kapitlen beskriver hur beräkningsmodellen med en bindande skolpengsnorm har konstruerats för förskoleklass och grundskola inklusive internationell skola (*kapitel 6*) respektive fritidshem (*kapitel 7*). Utfallet av beräkningsmodellen analyseras i dessa kapitel. Baserat på detta utfall drar utredningen sedan i *kapitel 8* slut-

satser om möjligheterna för att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget.

Kapitel 9 behandlar en vägledande norm, dels hur den föreslås beräknas, dels ansvaret och tidsförhållanden för att beräkna den. I kapitlet analyseras även förutsättningarna för att använda sanktioner.

I *kapitel 10* lämnar utredningen förslag om hur kommunernas merkostnader för skyldigheten enligt skollagen att anordna utbildning ska beräknas och författningsregleras. Behovet av övergångsbestämmelser behandlas också här.

Det därpå följande kapitlet, *kapitel 11*, behandlar förslagens intäkts- och kostnadspåverkan och eventuella påverkan på den kommunala självstyrelsen. Kapitlet innehåller även övriga konsekvensanalyser.

I betänkandets sista kapitel, *kapitel 12*, lämnar utredningen författningskommentarer.

Efter kapitel 12 finns en *referenslista* med de underlag som utredningen hänvisar till. I *bilaga 1 och 2* finns utredningens direktiv i sin helhet. *Bilaga 3* innehåller en teknisk beskrivning av beräkningsmodellen för en vägledande norm.

3 Nuvarande reglering av resursfördelningen

I detta kapitel beskrivs den reglering av ersättningen som utredningens uppdrag syftar till att förändra. Utredningen redovisar i kapitlet också relevanta jämförelser genom att översiktligt beskriva dels några andra svenska exempel där staten har reglerat kommunernas resurser och kostnader, dels ersättningssystemen i våra nordiska grannländer Danmark, Norge och Finland.

3.1 Kommunen fördelar resurser till egna och andra skolor

Nuvarande finansiering av skolväsendet regleras främst i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov.[1] För bidraget till enskild huvudman och annan kommunal huvudman finns reglering av ersättningen, som utredningen beskriver nedan. Däremot när det gäller kommunens verksamhet i egen regi finns det i dag inga direkta bestämmelser som styr hur en kommun ska fördela och använda sina resurser i skolverksamheten utöver den nyss nämnda bestämmelsen.

Det är skolhuvudmannen som ansvarar för att fördela de tilldelade resurserna till sina skolenheter. Ansvarig huvudman för kommunens egna skolor är oftast en kommunal nämnd.[2] Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som finns i andra författningar.[3]

[1] 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).
[2] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 315.
[3] 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov.[4] Skolan har ett kompensatoriskt uppdrag för elever som har sämre förutsättningar. Huvudmannen ansvarar för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till elevers skilda förutsättningar och behov.[5] Ibland är det inte tillräckligt att rektor omprioriterar resurserna på skolenheten, utan denna kan även behöva begära mer resurser av sin huvudman. Då kan huvudmannen i sin tur behöva skjuta till extra resurser för att skolorna ska kunna leva upp till lagens bestämmelser om stödinsatser.[6]

3.1.1 Interkommunal ersättning

Skollagen reglerar ersättningen till andra kommunala huvudmän, så kallad interkommunal ersättning. Det varierar om det är hemkommunens eller den mottagande kommunens ersättning som gäller beroende på hur eleven har tagits emot, enligt nedan:

- För elever som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl till en skolplacering, eller har placerats av eller har fått boende genom socialtjänsten, ska hemkommunen ersätta med den mottagande kommunens kostnad.[7] Familjehemsplacerade barn folkbokförs i familjehemmet, exempelvis i samband med att vårdnaden förs över till familjehemmet. Det blir då den nya folkbokföringskommunen som blir ansvarig för elevens skolgång, medan den placerande kommunen som huvudregel kvarstår som ansvarig när det gäller socialtjänsten. Den mottagande kommunens kostnad gäller också för elever som går vissa särskilda utbildningar (så kallade riksrekryterande utbildningar), såsom dansarutbildning.[8]
- För elever som på grund av eget val går i en annan kommuns skola, ska hemkommunen ersätta den mottagande kommunen efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna, om kommunerna inte kommer överens om annat.[9]

[4] 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).
[5] Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 221–222.
[6] Skolverkets allmänna råd (SKOLSFS 2022:334) Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, s. 2.
[7] 9 kap. 13 § och 16 §, 10 kap. 25 § och 30 § samt 11 kap. 25 § och 33 § skollagen (2010:800).
[8] 10 kap. 26 § skollagen (2010:800) och 28 § förordningen (2011:7) om dansarutbildning.
[9] 9 kap. 16 §, 10 kap. 34 § och 11 kap. 33 § skollagen (2010:800).

3.1.2 Bidrag till enskild huvudman

Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem

Hemkommunen ska till enskilda huvudmän ge ett grundbelopp på samma grunder som vid fördelning till den egna utbildningsverksamheten.[10] Huvudregeln innebär i praktiken att enskilda huvudmän ska få en ersättning som motsvarar hemkommunens genomsnittliga kostnad per elev.[11] Samtidigt gäller genomsnittet uttryckligen endast lokalkostnader varför samma grunder inte alltid behöver innebära detsamma som genomsnittskostnaden. En hemkommun har stor frihet att utforma sin ersättningsmodell förutsatt att enskilda huvudmän får sin ersättning på samma grunder som den kommunala utbildningsverksamheten.

Hemkommunen ska fastställa ett grundbelopp till enskild huvudman och därutöver finns möjlighet för huvudmannen att ansöka om tilläggsbelopp för vissa elever.[12]

Grundbeloppets delar anges i skollagen. Enligt skolförordningen ska ersättning i *förskoleklass*, *grundskola och anpassad grundskola* ges för följande delar:

- Undervisning: kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, personal i skolbibliotek, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader.
- Lärverktyg: kostnader för läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen, analoga och digitala medel i skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader.
- Elevhälsa: kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser.
- Måltider: kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader.
- Administration: administrativa kostnader som beräknas till tre procent av grundbeloppet.

[10] 9 kap. 16 § och 20 §, 10 kap. 34 § och 38 §, 11 kap. 33 § och 37 §, 14 kap. 14 § och 16 § samt 24 kap. 5 § skollagen (2010:800).
[11] Prop. 2021/22:161. *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*, s. 16.
[12] 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 § och 11 kap. 38 § skollagen (2010:800).

- Mervärdesskatt: ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp).
- Lokalkostnader: kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering (se vidare nedan).[13]

I *fritidshem* ska grundbeloppet avse ersättning för följande:

- Omsorg och pedagogisk verksamhet: kostnader för anställda med ledningsuppgifter, personal i den pedagogiska verksamheten och omsorgen, stödåtgärder till barn eller elever, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader.
- Pedagogiskt material och utrustning: kostnader för lek- och lärprodukter, maskiner som används i verksamheten, studiebesök och liknande kostnader.
- Måltider: kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader.
- Administration: administrativa kostnader som beräknas till tre procent av grundbeloppet för fritidshem.
- Mervärdesskatt: ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp).
- Lokalkostnader: kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.[14]

Lokalkostnader ska för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola samt fritidshem ersättas med hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader, om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på

[13] 14 kap. 4 § skolförordningen (2011:185).
[14] 14 kap. 5 § skolförordningen (2011:185).

grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.[15]

Bidraget till enskilda huvudmän ska fastställas inför varje kalenderårs början och grunda sig på hemkommunens budget för det kommande kalenderåret. För barn och elever som börjar i utbildning eller annan pedagogisk verksamhet under kalenderåret ska hemkommunen besluta bidraget omgående.[16]

Om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om hemkommunen minskar ersättningen till sin verksamhet får bidraget till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.[17]

Internationella skolor

Skollagens reglering för grundskola gäller inte för internationell skola, om det inte uttryckligen framgår av skollagen eller annan reglering.[18] Utbildningen vid en internationell skola ska dock vara utformad så att den som helhet betraktad är likvärdig med utbildningen i grundskolan. Dess allmänna mål och värdegrund får inte strida mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom skolväsendet.[19]

Bidraget till huvudmän för fristående internationella skolor regleras i dag på liknande sätt som när det gäller övriga enskilda huvudmän med dels ett grundbelopp, dels ett eventuellt tilläggsbelopp. Huvudprincipen är att grundbeloppet ska ges på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Bidraget ska också bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov.[20]

Kommunen är inte skyldig att stå för kostnader som är direkt hänförliga till att den internationella skolan inte följer den svenska läroplanen. För sådana kostnader får en fristående internationell

[15] 14 kap. 6 § skolförordningen (2011:185).
[16] 14 kap. 1 § skolförordningen (2011:185).
[17] 14 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).
[18] 1 kap. 2 § och 24 kap. 1 § skollagen (2010:800).
[19] 5 § förordningen (2015:801) om internationella skolor.
[20] 24 kap. 5 § skollagen (2010:800).

skola ta ut avgifter.[21] Enskilda huvudmän för internationella skolor har till skillnad från övriga enskilda huvudmän rätt att ta ut en avgift för merkostnader. Merkostnaderna ska vara hänförliga till

- att utbildningen följer ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan, vilket inkluderar merkostnader för ackreditering eller auktorisation och avgifter till relevanta organisationer, eller
- att utbildningen i första hand riktar sig till elever som är bosatta i Sverige för en begränsad tid.

Avgiften ska vara skälig med hänsyn till de kostnader som den är avsedd att täcka, de bidrag som huvudmannen får och omständigheterna i övrigt.[22]

För huvudmannen för en kommunal internationell skola gäller däremot, såsom för övriga grundskolor, att utbildningen ska vara avgiftsfri. Undantag finns endast för kostnader som ersätts av vårdnadshavare på frivillig väg i samband med skolresor och liknande aktiviteter i enstaka fall under ett läsår.[23]

3.2 Staten bidrar till likvärdiga ekonomiska förutsättningar genom statsbidragen

Statens främsta verktyg för att åstadkomma en likvärdig utbildning för eleverna och påverka resurstilldelningen till huvudmännen är normgivningen. Riksdagen har genom skollagen antagit grundläggande bestämmelser som är styrande för skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet, oavsett var i landet den anordnas.[24] Regeringen har genom ett antal förordningar preciserat detta ytterligare, främst i skolförordningen. Skolverket tar också fram författningar på området och har till uppgift att främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning.[25]

[21] Prop. 2015/16:17. *Internationella skolor*, s. 50 och Utbildningsdepartementet (2014). *Internationella skolor*, s. 44.
[22] 9 § förordningen (2015:801) om internationella skolor.
[23] 10 § förordningen (2015:801) om internationella skolor och 10 kap. 10 och 11 §§ skollagen (2010:800).
[24] 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).
[25] 1 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Genom beslut om tillstånd för fristående skolor samt tillsyn och kvalitetsgranskning följer Statens skolinspektion (hädanefter Skolinspektionen) upp målen för skolan. Vid tillsyn kontrollerar myndigheten om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Vid kvalitetsgranskningar bedömer Skolinspektionen skolans eller huvudmannens arbete mot de kvalitetskriterier som myndigheten har satt upp.[26]

Ett annat verktyg för staten är att styra genom innehållet i lärarutbildningen. Även Skolforskningsinstitutet och Specialpedagogiska skolmyndigheten med flera myndigheter bidrar med kompetens på skolområdet.

Utöver normgivning med tillhörande beslut om tillstånd och tillsyn utgör statsbidragen ett annat verktyg för staten att åstadkomma likvärdighet inom skolväsendet. Genom det kommunalekonomiska utjämningssystemet jämnar staten ut olika ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna.

För att stimulera en utveckling inom ett visst område ger staten riktade statsbidrag, såsom statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling. Till detta kommer också kostnadsersättningar, till exempel i form av den statliga ersättningen för asylsökande som bidrar till att kompensera kommunerna när det gäller de merkostnader som de får genom sitt mottagande av asylsökande.

3.2.1 Generella statsbidrag genom kommunala utjämningssystemet

Statsbidragens utformning har förändrats över de senaste decennierna. År 1978 infördes ett statsbidragssystem för grundskolan som gällde fram till kommunaliseringen av skolan 1991. Genom statsbidragssystemet finansierade staten specifika uppgifter i skolan, såsom undervisningskostnader. Systemet innebar att staten lämnade statsbidrag för driften av skolan till

- basresurser
- förstärkningsresurser
- tilläggsbidrag

[26] Skolinspektionen (2024). https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/. Hämtat 2025-03-27.

- skolledningsresurser
- stödundervisning i svenska
- hemspråksundervisning
- kallortstillägg
- finskspråktillägg
- viss praktisk lärarutbildning
- vissa socialavgifter.[27]

Basresurser, förstärkningsresurser och socialavgifter utgjorde cirka 80 procent av det totala bidraget till skolan. Basresurserna var den statliga grundfinansieringen, som skulle tillgodose generella behov som är gemensamma för alla elever. I normalfallet utgick en basresurs till varje påbörjat 25-tal elever i årskurserna 1–3 och till varje påbörjat 30-tal elever i årskurserna 4–9. Basresursernas storlek fastställdes för varje årskurs med utgångspunkt i hur många undervisningstimmar eleverna i den årskursen skulle få per vecka enligt timplanen.[28]

Åren 1991 till och med 1993 gav staten ett riktat sektorsbidrag för skolan, utan att styra vad resurserna skulle gå till. Efter 1993 ger staten ett generellt bidrag till kommunerna, som bland annat är avsett för skolan. I dag sker detta främst genom generella statsbidrag via det kommunalekonomiska utjämningssystemet.[29]

Kommunerna disponerar generella statsbidrag fritt medan riktade statsbidrag ges för specifika insatser. Generella statsbidrag kommer främst kommunerna till del via det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Systemet innehåller dels en inkomstutjämning, som huvudsakligen finansieras av staten och utjämnar för skillnader i skattekraft, dels en kostnadsutjämning, som finansieras inom kommunsektorn och utjämnar för skillnader i strukturella behov och kostnader. Varje kommun har inom ramen för den kommunala självstyrelsen möjlighet att fördela resurserna från utjämningssystemet mellan olika verksamheter. Resurserna är i den bemärkelsen inte styrda.

Kostnadsutjämningen inkluderar ett antal så kallade delmodeller, till exempel delmodellen för förskoleklass och grundskola. Inom

[27] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 416–417.
[28] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 417.
[29] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 423 och 442.

varje delmodell beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för respektive kommun. Standardkostnaderna summeras sedan till en strukturkostnad per kommun. De kommuner som har en strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett bidrag och de kommuner som har en strukturkostnad som understiger genomsnittet får betala en avgift. Summan av alla bidrag i kostnadsutjämningen är lika stor som summan av alla avgifter. Kostnadsutjämningen är därigenom statsfinansiellt neutral och ett nollsummespel mellan kommunerna.

Delmodellen för *förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet* beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för åldersgrupperna 1–5 år (förskola) respektive 6–12 år (fritidshem). Från åldersersättningen görs sedan tillägg eller avdrag för

- behovsskillnader
- socioekonomi
- gleshet
- löner
- befolkningsförändringar.[30]

Delmodellen för *förskoleklass och grundskola* omfördelar knappt fem procent av kommunernas totala nettokostnader för verksamheterna. Modellen beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i åldrarna 7–15 år samt andelen 6-åringar. Därtill kommer tillägg eller avdrag för

- modersmålsundervisning och svenska som andraspråk
- gleshet
- löner
- befolkningsförändringar.[31]

Utjämningskommittén 2022 har lämnat flera förslag till justeringar i delmodellen och bland annat föreslagit att fem procent av åldersersättningen ska fördelas på socioekonomiska grunder. I nuvarande modell ingår inte en sådan omfördelning. Enligt kommittén är fem

[30] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*, s. 301.
[31] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*, s. 331.

procent en vanlig nivå på omfördelningen i kommunerna och den föreslås därför. Kommittén kan förvisso inte hitta empiriskt stöd för att en tyngre socioekonomisk sammansättning driver kostnaderna i kommunerna. Men kommittén menar att en utjämning ändå är motiverad utifrån en strävan att utjämna för behov. Förslaget föreslogs träda i kraft den 1 januari 2026.[32] Betänkandet remissbehandlades hösten 2024 och har därefter beretts i Regeringskansliet.

3.2.2 Specialdestinerade statsbidrag styr i en viss riktning

Huvuddelen av de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna (52 procent) avser utbildning och universitetsforskning. Det fanns 2023 sammanlagt 42 statsbidrag och kostnadsersättningar till kommunerna inom området utbildning och universitetsforskning.[33]

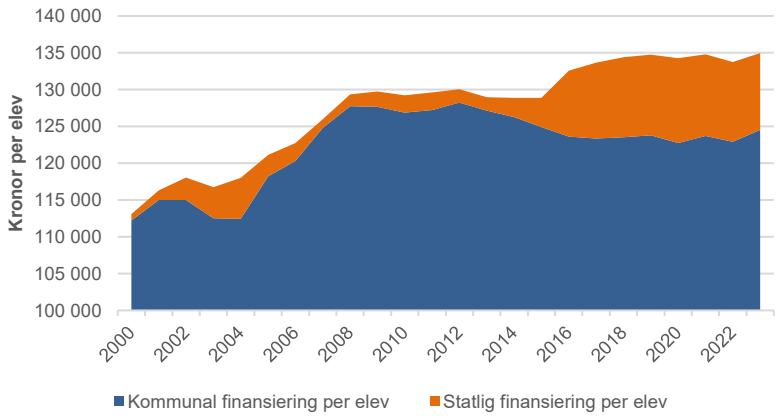
Figur 3.1 visar hur resurserna i grundskolan per typ av finansieringskälla har sett under 2000-talet. De riktade statsbidragen ökade kraftigt i mitten av 2010-talet. Detta berodde dels på den kraftiga migrationen vid tidpunkten, som genererade betydande intäkter i form av kostnadsersättningar till kommunerna, dels på att staten införde stora stimulansbidrag, bland annat för att stärka löneutvecklingen för lärare.

I vilken grad kommunernas egen finansiering av grundskolan har påverkats av den ökade statliga finansieringen är en svår fråga att besvara. Utifrån figuren förefaller den kommunala finansieringen ha minskat under perioder när staten gått in med mer omfattande anslag. Under 2000-talets andra decennium ökade samtidigt antalet elever kraftigt. Att den kommunala kostnaden per elev har fallit under perioden kan alltså även förklaras av att kapacitetsutnyttjandet i skolsystemet har ökat i takt med att antalet elever har blivit fler.[34] I relativa termer har den kommunala finansieringen per elev fallit mindre än vad antalet elever har ökat sedan 2010, vilket talar emot att det har skett ett betydande undandragande av kommunala resurser. Däremot är det tydligt att den ekonomiska ambitionsökningen, i kronor per elev, som har skett under perioden i stor utsträckning har burits av staten.

[32] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*, s. 349–353.
[33] Statskontoret (2024). *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023 Antal, omfattning och innehåll*, s. 17 och 39.
[34] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 447–450.

Figur 3.1 Kommunal och statlig finansiering av grundskolan

Kronor per elev i årskurs 1–9 (fasta priser i 2023 års nivå)



Anm. Observera att skalan är bruten för ökad läsbarhet.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Kunskapsbidraget

Det största riktade statsbidraget på skolområdet är i dag statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling, som 2024 omfattade 7,5 miljarder kronor. Bidraget benämndes tidigare Likvärdighetsbidraget och benämns numera Kunskapsbidraget.

Bidraget infördes 2018 efter förslag från 2015 års skolkommission. Kommissionen bedömde att resurser till undervisning och elevhälsa i högre grad än vad som var fallet behövde fördelas med hänsyn till skilda behov av kompensatoriska åtgärder mellan huvudmän och skolenheter. Kommissionen föreslog därför ett statsbidrag som skulle ge en långsiktig nivåhöjning av de samlade resurserna till undervisning och elevhälsa och som kompenserade för huvudmännens skilda förutsättningar vad gäller elevernas socioekonomiska bakgrund.[35]

Medlen tilldelas för utökade insatser för stärkt kunskapsutveckling i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet.[36] Bidragsramen bestäms proportionellt utifrån ett för huvudmannen beräknat indexvärde och elevantalet i aktuella skolformer hos huvudmannen. Grunden för indexvärdet är ett av SCB beräknat socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola.

[35] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 227.
[36] 4 § förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling.

Migrationsverket ersätter för asylsökande barn

En kommun har rätt till ersättning för kostnader avseende utbildning för asylsökande barn och barn som har ansökt om eller beviljats tillfälligt skydd som massflyktingar. Migrationsverket betalar ut en schablonersättning om 65 000 kronor per år för en elev i förskoleklass samt 168 000 kronor per år för en elev i grundskola och anpassad grundskola.[37] Utöver schablonersättningen får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut för extra kostnader för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning.

Ersättningen betalas till kommunen som i sin tur får ge ersättning till skolhuvudmannen där eleven är mottagen. Ersättning utbetalas så länge en elev uppfyller de kriterier som har angetts i lag och förordning. Om eleven får uppehållstillstånd upphör rätten till ersättning från och med den dag som personen blir kommunplacerad och utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem.

Det finns även statliga bidrag till kommunerna för undervisning för papperslösa och andra barn som inte är folkbokförda i landet.[38] Dessa bidrag ansvarar Skolverket för.

3.3 Svenska staten har reglerat hur kommunerna ska använda sina medel förut

Med dagens ersättningssystem för skolan är det inte fritt för en kommun hur mycket ersättning den ska betala till en enskild huvudman och till annan kommunal huvudman. Detta är, som beskrevs tidigare, reglerat i skollagen. Utredningen kan konstatera att reglering av kommunernas resurser också har skett förut på andra områden. Tre områden som särskilt kan nämnas i detta sammanhang är riksnorm för försörjningsstöd, valfrihetssystem inom vård och omsorg samt frågan om ett så kallat skattestopp.

[37] 1 §, 3 § och 4 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.
[38] Förordningen (2013:361) om statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd och förordningen (2011:538) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

3.3.1 Staten sätter bindande riksnorm för försörjningsstöd i Sverige

För socialtjänsten fastställer Socialstyrelsen för varje år en riksnorm för försörjningsstöd. Socialtjänstlagen reglerar att den enskilde individen har rätt till bistånd från respektive kommun i vissa situationer. Försörjningsstödet som kommunerna är skyldiga att utge ska avse skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon. Socialtjänstlagen reglerar att kostnadernas skälighet ska beräknas enligt riksnormen.[39] Om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall ska försörjningsstödet dock vara högre än normen. Det får också vara lägre än normen om det finns särskilda skäl.[40]

Riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Barn- och ungdomsförsäkring medräknas även som en individuell utgiftspost som Konsumentverket beräknar för de barn som ingår i hushållet.

Det finns en möjlighet för den enskilde att överklaga den kommunala socialnämndens beslut till allmän förvaltningsdomstol.[41] Frågan kan därmed prövas av domstol som kan ändra nämndens beslut om nämnden exempelvis beviljat för lite försörjningsstöd i förhållande till normen.

Införandet av riksnorm föregicks av en diskussion där kommunerna var kritiska mot förslaget. Socialtjänstkommittén motiverade sitt förslag med dels att skillnaderna var stora mellan kommunerna, dels att många kommuner låg på en nivå som inte tillförsäkrade den enskilde skäliga levnadsvillkor. Vidare ansåg utredningen att staten har och måste ha ett ansvar för att den service som erbjuds medborgarna inte understiger en viss grundnivå.[42] Riksdagen beslutade senare i enlighet med utredningens förslag.[43]

[39] 4 kap. 1 § och 3 § socialtjänstlagen (2001:453).
[40] 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453).
[41] 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).
[42] SOU 1993:30. *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*, s. 189.
[43] Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*. 1996/97:SoU18; rskr. 1996/97:263.

3.3.2 Staten reglerar valfrihetssystem och vårdvalssystem som ersätts med kommunala medel i Sverige

Hälsovård och sociala tjänster kan upphandlas med stöd av lagen om valfrihetssystem. Sedan den 1 januari 2009 gäller lagen om valfrihetssystem (2008:962) för kommuner och regioner, LOV. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör av hälsovård och socialtjänst, som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med.[44] Det är en möjlighet för kommuner att ha ett sådant system medan det är obligatoriskt för regioner att ha ett vårdvalsystem.[45]

Som skäl för att göra det obligatoriskt anförde regeringen bland annat målet att stärka patienternas intressen och verka för en likformig vård för hela befolkningen. Enligt regeringen blev ingreppet i landstingens självstyrelse begränsat utifrån att förslaget lämnade handlingsutrymme till varje landsting att utforma systemet efter sina egna förutsättningar.[46] I lagen infördes en bestämmelse om att regioner ska ha valfrihetssystem, men inga sanktionsmöjligheter infördes mot regioner som inte inför valfrihetssystem.[47]

Det enda som uttryckligen bestäms i lagen avseende den ekonomiska ersättningen till en leverantör är att grunderna ska framgå av förfrågningsunderlaget.[48] Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillämpar de flesta kommuner samma ersättningsmodell för kommunala och privata utförare inom hemtjänst. Dock kan skillnader göras mellan utförarna. Uppdraget som sådant kan skilja sig mellan kommunala och privata utförare genom att kommunen ofta har krav på att kommunens hemtjänst ska vara verksam i hela kommunen. Fria nyttigheter för kommunens verksamhet i egen regi kompenseras med högre ersättning för privata leverantörer, liksom kompensation för moms.[49]

[44] 1 § lag (2008:962) om valfrihetssystem.
[45] Detta följer av 2 a § lag (2008:962) om valfrihetssystem och 7 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[46] Prop. 2008/09:74. *Vårdval i primärvården*, s. 26–27.
[47] 7 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[48] 4 kap. 1 § lag (2008:962) om valfrihetssystem.
[49] Sveriges Kommuner och Regioner (2024). https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styraleda/driftformer/valfrihetssystem/ersattningsmodellersocialomsorg.1758.html. Hämtat 2025-03-27.

3.3.3 Staten har också reglerat hur mycket kommunerna tar in i skatteintäkter i Sverige

Ett äldre exempel på reglering av kommunernas ekonomiska förutsättningar från statens sida är det som kommit att kallas för det kommunala skattestoppet. Lagen var tillfällig och innebar en begränsning för kommuner som höjde sina kommunalskatter. Om en kommun eller ett landsting fastställde en högre skattesats för åren 1997 eller 1998 än den som gällde för år 1996, skulle det generella statsbidraget till kommunen eller landstinget minskas med ett belopp som motsvarar hälften av de ökade skatteinkomster som följer av skattehöjningen. Med andra ord rörde det sig inte om något uttryckligt förbud. Neddragningen av statsbidragen motsvarade endast hälften av höjningen och bestämmelsen var tillfällig. Lagrådet uttalade att sådana åtgärder behöver ske med stor urskillning och varsamhet.[50]

3.4 I nordiska grannländer görs ett visst avdrag från belopp till enskilda huvudmän

Andelen elever i fristående grundskolor är mycket liten i Finland och i Norge, ungefär fyra respektive knappt fem procent. I Danmark är andelen 28 procent.[51] I Sverige gick drygt 16 procent av eleverna under läsåret 2023/24 i en grundskola med enskild huvudman.[52] Det finns skillnader i möjligheterna att starta en fristående skola mellan länderna som återspeglar sig i dessa siffror.

3.4.1 Stort utrymme för kommunerna i Norden att besluta om ersättning till skola i egen regi

Ersättningen till de kommunala grundskolorna i Danmark, Finland och Norge bestäms av respektive kommun och det finns därmed ett omfattande utrymme för kommunerna i Norden att själva bestämma över finansieringen till sina egna grundskolor. I länderna är det där-

[50] Prop. 1995/96:213. *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*, s. 11.
[51] OECD (2020). *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, kap. 7 Private schools and school choice.
[52] Skolverket (2024). *Elever och skolenheter i grundskolan Läsåret 2023/24*.

emot statligt reglerat vilken ersättning fristående skolor ska få, vilket beskrivs i nästa avsnitt.

I *Danmark* fastställer kommunerna ramar för kommunala skolor.

I *Finland* används ett så kallat statsandelssystem för flera välfärdstjänster, däribland på utbildningsområdet. En statsandel räknas ut av staten som fördelar resurserna till kommunerna. Kommunerna är sedan fria att fördela medlen inom sin kommun och mellan olika verksamheter.

I *Norge* är det kommunerna och fylkeskommunerna (motsvarande regionerna) som själva avgör omfattningen av de totala resurserna till grundskolan. Staten reglerar samtidigt hur hög lärartätheten ska vara, både för kommunala och för fristående skolor.

Sammantaget kan sägas att det i de nordiska grannländerna i dag inte finns några bestämmelser om att ett visst belopp ska utgå till en kommunal skola, utan det är kommunens eget ansvar.

3.4.2 De nordiska grannländerna gör ett avdrag till fristående skolor

I de nordiska grannländerna räknas ett genomsnitt fram för kommunala skolkostnader och från detta görs ett avdrag innan beloppet till fristående skolor fastställs. De fristående skolorna kompenseras också för mervärdesskatt. I Danmark och Norge kan de fristående huvudmännen därutöver ta in en avgift. Alla nordiska ersättningssystem utgår med ett belopp per elev och inte exempelvis per klass, skola eller någon annan enhet. Däremot förekommer differentiering av beloppet per elev baserat på skolans storlek.

I *Danmark* ersätter kommunen de fristående skolorna med 65 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev och staten bidrar med ytterligare drygt 11 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev. Därmed får en dansk fristående skola offentlig finansiering med motsvarande i genomsnitt 76 procent av kostnaden för en elev i kommunal skola. Medlen tilldelas de fristående skolorna efter en uträkning

där elevantalet påverkar. I praktiken innebär det att mindre skolor i Danmark får större ersättning per elev än större skolor.[53]

I *Finland* får de enskilda huvudmännen 94 procent av de kommunala skolornas genomsnittskostnader. Finlands avdrag med sex procent motiveras med skillnader i ansvar, till exempel vad gäller ansvar att ordna utbildning i hela landet, språk, med mera. En finsk hemkommun ska ersätta mottagande kommun eller fristående eller statlig skola med ett fastställt grundbelopp per år och elev. Beloppet är åldersanpassat och multipliceras med 0,61 för 6-åringar, 1,0 för 7–12-åringar och 1,6 för 13–16-åringar. I Finland skiljer sig inte ersättningen per elev baserat på antalet elever i en skola.

Från och med den 1 augusti 2025 ändras ersättningen från finländska staten till enskilda huvudmän så att den blir densamma per elev till kommunala och fristående skolor.[54] Samtidigt har också de fristående skolornas ansvar utökats exempelvis med ett ansvar för elever i behov av särskilt stöd som inte fanns tidigare.[55] Den obligatoriska ersättningen fastställs årligen av det finska finansdepartementet och det finns inget hinder mot att kommunen eller andra anordnare själva ger mer resurser.

I *Norge* fördelar staten resurser till fristående skolor och gör det med motsvarande 85 procent av en genomsnittskostnad per elev. Grunden för underlaget är de genomsnittliga driftskostnaderna för den offentliga skolan som korrigeras för utgifter som den offentliga skolan har men som inte ska ingå i underlaget. Underlaget stadieindelas. De fristående skolorna i Norge får ett högre belopp, för närvarande drygt 220 000 norska kronor per elev för de första eleverna och ett lägre belopp, cirka 80 000 norska kronor därefter. Det högre beloppet ges till och med den 45:e eleven.[56]

[53] Borne og Undervisningsministeriet (2024). https://www.uvm.dk/institutioner-og-drift/oekonomi-og-drift/regulerede-institutioner/takstkatalog-og-finanslov/takstkatalog. Hämtat 2025-03-27 och Civilstyrelsen.
https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1111#:~:text=%C2%A7%201.,i%20overensstemmelse%20med%20denne%20overbevisning.&text=Skolerne%20kan%20tillige%20omfatte%201%2D%C3%A5rig%20undervisning%20p%C3%A5%2010. Hämtat 2025-03-27.
[54] 35 § lag om statsandel för kommunal basservice, 618/2021. Finland.
[55] 17 § lagen om grundläggande utbildning, 628/1998. Finland.
[56] Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og privatskoleorganisasjonene (2024). *Tilskudd til private grunnskoler, Rapport fra arbeidsgruppe – 09.04.24*.

4 Problembeskrivning från tidigare statliga utredningar om ersättningen inom skolan

Utredningens uppdrag om att ta en fram en beräkningsmodell för ersättningen till skolan har getts mot bakgrund av ett antal brister eller utmaningar förknippade med ersättningen till skolan. Dessa motiv för uppdraget finns angivet i utredningens direktiv och i detta kapitel beskriver utredningen den bakomliggande problembilden baserat på vad som kommit fram i tidigare statliga utredningar.

4.1 Varierande kostnad

Ett motiv till denna utredning har varit den varierande resursfördelningen till skolan i landets kommuner. En viss variation över landet i skolkostnaden bör finnas eftersom elevsammansättning och strukturella förutsättningar, såsom avstånd, bebyggelsestruktur och lönekostnadsläge, varierar. Men flera utredningar har belyst att spannet i skolkostnad per elev är stort mellan kommunerna. Denna variation kan inte heller enbart förklaras av strukturella skillnader, i form av högre kostnadsläge för till exempel lärare och lokaler, eller av större behov utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund.[1] Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola varierar resurstilldelningen per elev i grundskolans årskurs 1–9 med cirka 80 procent mellan kommunen med den högsta och kommunen med den lägsta kostnaden. Drygt hälften av variationen mellan kommunerna kan förklaras av skillnader i elevgruppernas sammansättning, verksamhetens driftsförutsätt-

[1] Se t.ex. SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*; SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning;* SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* och Statskontoret (2013). *Resurserna i skolan*.

ningar och kommunens finansieringsförmåga. Resterande del av variationen saknar enligt utredningen förklaring.[2]

Skollagen anger, efter ett förtydligande 2014, att resursfördelningen till skolan ska vara differentierad efter elevernas olika förutsättningar och behov.[3] Sedan tidigare fanns reglerat att skolan har ett så kallat kompensatoriskt uppdrag och ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.[4] Som också återgavs i kapitel 2 visar tidigare forskning att ”ekonomiska resurser har olika betydelse för olika grupper av elever, och att effekten är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart”[5].

Enligt en bilaga till Långtidsutredningen 2019 har den kompensatoriska resursfördelningen förstärkts och lärartätheten fördelas efter elevers behov. Men enligt utredningen finns det samtidigt inte en kompensatorisk fördelning av lärarkompetensen mätt som behörighet, utbildningsnivå och erfarenhet.[6] Året efter Långtidsutredningen publicerade sina underlag, visade också analyser från Utredningen om en mer likvärdig skola att skolkostnaderna endast är kompensatoriskt fördelade då statsbidragen inkluderas i analysen.[7]

För att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov tillämpar flertalet kommuner någon form av resursfördelning på socioekonomiska grunder. Enligt den enkät som denna utredning har genomfört är det cirka 70 procent av kommunerna som använder sig av en socioekonomisk omfördelningsmodell inom grundskolan. Det indikerar en ökning jämfört med tidigare undersökningar från 2018 och 2022 som visade på att 57 procent av kommunerna då tillämpade en socioekonomisk omfördelning.[8]

Med utgångspunkt i den varierande kostnaden, och med syftet att åstadkomma en ökad likvärdighet inom skolan, tog Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan fram en nationell ersättningsmodell som speglade såväl olika strukturella förutsättningar som

[2] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning,* s. 473.
[3] 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).
[4] 1 kap. 4 § andra stycket skollagen (2010:800).
[5] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 213.
[6] SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019*, s. 14–15.
[7] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 503.
[8] Sveriges Kommuner och Regioner (2018). *Fokus på Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*, s. 14 och Lindquist, L. (2022). *Nyckeln till grundskolans finansiering*, s. 4.

skillnader i ansvar.[9] Modellen innehöll en del där ersättningen justeras efter skillnader i ansvar, vilket är ett område som behandlats och lämnats förslag om i tidigare utredningar. Detta beskrivs därför i nästa avsnitt.

4.2 Olika ansvar och lika villkor

4.2.1 Ansvarsskillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän

Kommunerna har ett ansvar för skolväsendet som går utöver det ansvar som varje skolhuvudman har för att bedriva utbildningen. Detta ansvar benämns ibland hemkommunsansvaret.[10] I bilaga 3 återges de delar i skollagen som reglerar det så kallade hemkommunsansvaret. I tillägg till hemkommunsansvaret har de kommunala huvudmännen också ett utökat ansvar jämfört med de enskilda huvudmännen genom att de, såsom annan offentlig verksamhet, ska följa offentlighetsprincipen samt lagen om offentlig upphandling.

Ansvaret utgår från att kommunerna är hemkommun för eleverna som är folkbokförda i kommunen. Kommunen är också hemkommun för de som är bosatta i landet utan att vara folkbokförda men som stadigvarande vistas eller uppehåller sig i kommunen.[11] En väsentlig del av hemkommunsansvaret är kommunernas ansvar enligt skollagen för att anordna utbildning,[12] ofta kallat kommunernas utbudsansvar. Men ansvaret omfattar även till exempel skolpliktsbevakning och att fördela resurser till skolväsendet.[13]

Ansvaret utgår även från att kommunerna är lägeskommun för verksamheter som drivs i enskild regi. Här ingår till exempel kommunens ansvar för att handlägga ärenden om godkännande av så kallade friliggande fritidshem som inte ligger i anslutning till en skolenhet.[14]

[9] SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.
[10] Se t.ex. Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser* och SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.
[11] 29 kap. 6 § första och andra stycket skollagen (2010:800).
[12] 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen (2010:800).
[13] 2 kap. 8 b §, 7 kap. 21 § och 23 §, 9 kap. 16 § och 19–21 §§, 10 kap. 34 § och 37–39 §§, 11 kap. 33 § och 36–38 §§, 14 kap. 14–17 §§ och 24 kap. 5 § skollagen (2010:800) samt 14 kap. 4–8 §§ skolförordningen (2011:185).
[14] 2 kap. 7 § andra stycket skollagen (2010:800).

Hemkommunsansvaret kan således sägas innebära både ett myndighetsutövande förvaltningsansvar som oftast inte utförs på skolnivå, och ett driftsansvar för att säkerställa att alla berörda får tillgång till utbildning.

4.2.2 Tidigare reglering av avdrag för ansvarsskillnader

Sedan kommunernas skyldighet att ge bidrag till enskilda huvudmän infördes i skollagen har förutsättningar för att räkna av merkostnaderna för hemkommunsansvaret varierat. Från och med 1992 fick enskilda huvudmän rätt till finansiering från kommunen. Tidigare finansierades de fristående skolorna i huvudsak med statsbidrag och frivilliga kommunala bidrag samt avgifter och andra bidrag.[15] När den kommunala finansieringen reglerades 1992 gick mindre än en procent av eleverna i årskurs 9 i fristående skolor. Andelen elever i fristående skolor började därefter att öka i slutet av 1990-talet och under 2000-talets inledning.[16] Läsåret 2023/24 går 21 procent av eleverna i årskurs 9 i en fristående skola.[17]

En väsentlig utgångspunkt i regleringen av bidraget till de enskilda huvudmännen har sedan införandet varit att det ska vara likvärdiga eller lika villkor för enskilda och kommunala huvudmän. När rätten till kommunal finansiering infördes 1992 fanns en möjlighet för kommunerna att från bidraget till de enskilda huvudmännen räkna av 15 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev. Avdraget avsåg kommunens ansvar för att planera för utbildningen och för att kommunen inte kan välja vilka elever som ska tas emot vid kommunens skolor.[18] Denna reglering togs dock bort 1997 med hänvisning till att bidraget skulle sättas på samma grunder, men efter elevens behov och skolans åtaganden (se tabell 4.1). Kommunerna gjorde även efter denna regeländring vissa avdrag för hemkommunsansvaret med mellan två och åtta procent av det totala bidraget.[19]

När nuvarande regelverk för bidrag till enskilda huvudmän infördes från och med 2010 övervägde den föregående utredningen

[15] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. Bilaga 1 Regelverkets utveckling*, s. 3.
[16] IFAU (2012). *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?*, s. 10.
[17] Skolverkets statistik. Antal elever per årskurs 2023 skolenhet.
[18] Prop. 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor*, s. 15.
[19] SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*, s. 94.

om ett så kallat skolpliktsavdrag skulle införas. Utredningen om villkoren för fristående skolor bedömde dock att kostnaderna för att hålla en beredskap för att kunna ta emot elever inte har något omedelbart samband med kostnaderna för utbildningsverksamheten och därför borde kunna särskiljas i redovisningen. Utredningen bedömde också att kostnaderna för kommunens skyldighet att ta emot alla elever var ”av så marginell betydelse att de inte utgör skäl för att tillåta kommunerna att göra något schablonmässigt avdrag på bidraget till fristående skolor”[20]. Denna bedömning kvarstod i den efterföljande propositionen där regeringen bedömde att när ”en kommun bestämmer bidraget för en elev i en fristående skola görs inte något avdrag för kostnader som kan hänföras till kommunens skyldighet att ha beredskap att ta emot elever i grund- eller gymnasieskolan”[21].

Tabell 4.1 Regelförändringar av bidraget till enskild huvudman

Beslutsår	Reglering
1992	Kommunalt bidrag införs. Bidrag till enskild huvudman ska uppgå till minst 85 procent av den genomsnittliga kostnaden för elever i kommunen, per stadium. Avdraget om 15 procent motiveras med att kommuner har ett övergripande ansvar för att planera för utbildningen och inte kan välja vilka elever som tas emot vid kommunens skolor. Kommunerna har vid denna tid också en annan skyldighet att anordna hemspråk, skolhälsovård och skolskjuts, än vad de enskilda huvudmännen har.
1995	Bidraget sänks till minst 75 procent av den genomsnittliga kostnaden per årskurs.
1996	En lägsta andel som bidraget ska utgöra tas bort i skollagen. Nu regleras i stället att bidraget ska ges enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna grundskolor utifrån skolans åtagande och elevernas behov. Möjligheten för en enskild huvudman att ta ut en elevavgift tas samtidigt bort. Enligt den föregående utredningen och propositionen bedöms förändringen inte innebära utökade kostnader för kommunerna.
2009	Förtydligande av vad som ska ingå i grundbeloppet genom att det införs i skollagen vilka kostnader som grundbeloppet ska avse. Kravet på att hänsyn ska tas till skolans åtagande och elevens behov tas samtidigt bort. Det slås fast att ett schablonmässigt så kallat skolpliktsavdrag inte får göras, eftersom det tillhör det övergripande myndighetsansvaret och bör kunna särredovisas. Reglering om tilläggsbelopp införs. Överklagandebestämmelser införs.

Källor: Prop. 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor*; prop. 1994/95:157. *Ändring av bidragsbestämmelser för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.*; prop. 1995/96:200. *Fristående skolor m.m.* och prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*.

[20] SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*, s. 158.
[21] Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 54.

4.2.3 Tidigare förslag om beräkning av avdrag

Under 2010- och 2020-talet har Skolkostnadsutredningen, Utredningen om en mer likvärdig skola, Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan och Riksrevisionen på nytt behandlat frågan om kommunernas utbudsansvar med fokus på de merkostnader som det kan innebära på skolnivå för att bedriva utbildning (se tabell 4.2). Samtliga dessa har konstaterat att det finns skillnader i ansvar som kan betyda merkostnader för kommunernas drift av skola. Riksrevisionen beskrev förutsättningarna enligt nedan:

> Hemkommunsansvaret kan medföra merkostnader för kommunen. (…) En fristående skola kan däremot säga nej till ytterligare elever när den har det antal elever som den bestämt som optimalt. I mer konkreta termer kan en fristående skola alltså ha 45 elever i kö men välja att bara ta in 30 av dem. I det här fiktiva fallet är det således kommunens ansvar att se till att även de resterande 15 eleverna får utbildning. Den stora skillnaden är alltså att den kommunala huvudmannen inte kan fylla sina klasser eller bestämma antal klasser på samma sätt. Att kommunen inte alltid kan fylla sina klasser på samma sätt medför högre kostnader per elev för kommunen, vilket i förlängningen kan få effekter på skolpengens storlek.[22]

Merkostnaden beskrivs av utredningarna uppstå till följd av dels den kortsiktiga beredskapen för att alltid kunna ta emot nya elever, dels det långsiktiga behovet av att kunna hantera variationen i elevunderlaget. Ytterligare en faktor som påverkar kommunernas kostnader är skyldigheten att tillhandahålla skola även i gles bebyggelse. Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterade att ”kombinationen av ansvaret att alltid kunna bereda plats i en skola nära hemmet, stora variationer i elevantal över tid och förekomst av fasta eller delvis fasta kostnader i verksamheten leder till ofrånkomliga merkostnader för de kommunala huvudmännen jämfört med huvudmän som inte har samma ansvar”.[23]

Eftersom kostnaderna för utbudsansvaret enligt utredningarna kan uppstå även på skolnivå, medför det att kostnaderna svårligen kan särskiljas i kostnadsredovisningen. De statliga utredningarna har därför lämnat olika förslag på hur dessa merkostnader ska uppskattas eller beräknas. Utredningen om en mer likvärdig skola före-

[22] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 37.
[23] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 530.

slog i likhet med Skolkostnadsutredningen att kommunerna skulle få beräkna ett avdrag. Förslaget fördes vidare i en proposition, men riksdagen avslog förslaget med hänvisning till att det riskerade innebära mer otydlighet än dagens system. Riksdagen beslutade samtidigt om ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma med ett nytt förslag om resursfördelningssystem.[24] Samma år presenterade Riksrevisionen en rapport som innehöll förslag om en statligt bestämd schablon för de enskilda huvudmännen. Året därpå tillsattes också denna utredning där det i direktiven ingår att utforma modellen så att den tar hänsyn till de olika ansvar som kommunala och enskilda huvudmän har.[25]

Tabell 4.2 Förslag om beräkning av merkostnader för utbudsansvaret

Utredning	Förslag
Skolkostnads-utredningen 2016	Förslag om att kostnaderna tydligt ska specificeras, beräknas och motiveras i samband med bidragsberäkningen och inte ingå i underlaget för fastställandet av bidraget.
Utredningen om en mer likvärdig skola 2020	Övervägde att föreslå en schablon om 10 procent, men bedömde att denna för enskilda år inte skulle vara rättvisande. Förslag om att avdrag för merkostnaderna ska redovisas och motiveras, även om kostnaden inte går att avläsa från enskilda kostnadsposter utan måste uppskattas.
Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan 2022	Beskrev en ersättningsmodell som innehöll kompensation till kommunala skolor för dels offentlighetsprincipen, dels en platsgaranti. Ersättningen för platsgarantin bestod av två delar med en gleshetsersättning och en ersättning för den så kallade variationskostnaden för att hantera demografiska förändringar.
Riksrevisionen 2022	Bedömde att ett merkostnadsavdrag är svårt att genomföra i praktiken och troligen skulle medföra en stor mängd överklaganden i domstol. Förslag om en statligt bestämd schablon för de enskilda huvudmännen lämnades därför i stället.

Källor: SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*; SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning;* SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* och Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser.*

[24] 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.
[25] Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153, s. 11.

4.3 Tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd

När nuvarande regelverk beslutades 2009, tillfördes också reglering om tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Liknande ansökningsförfarande med samma syfte förekom redan tidigare i vissa kommuner, men lagreglerades i förhållande till enskilda huvudmän efter förslagen från Utredningen om villkoren för fristående skolor.

4.3.1 Tilläggsbelopp endast för extraordinära stödåtgärder

Alla skolor, såväl kommunala som fristående, har en skyldighet att utreda elevers eventuella behov av stöd och upprätta åtgärdsprogram om det behövs. Skollagens reglering av extra anpassningar och särskilt stöd gäller för samtliga skolformer. I skolans så kallade kompensatoriska uppdrag ingår att ta hänsyn till elevers olika behov, med strävan att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Alla elever ska ges den ledning och stimulans de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som riskerar att inte uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas har därutöver rätt till stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd enligt följande:

- Extra anpassningar avser mindre ingripande stödinsatser, som är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen utan formellt beslut.
- Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär som förutsätter beslut av rektorn i ett åtgärdsprogram. Det är insatser som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Här ingår för grundskola de specifika stödinsatserna särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång.[26]

[26] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram. Hämtat 2025-03-05.

Regleringen av bidrag till enskild huvudman utgår från två delar: grundbelopp och tilläggsbelopp. Eftersom alla skolor har en skyldighet att utreda och vidta anpassningar, föreslog Utredningen om villkoren för fristående skolor när nuvarande regelverk infördes att kostnaden för detta skulle ingå i ersättningen för undervisningskostnader och därmed i grundbeloppet. Såväl kostnader för extra anpassningar som särskilt stöd ska därför ingå i grundbeloppet. För att särskild ersättning (tilläggsbelopp) ska kunna bli aktuellt måste det däremot avse extraordinära stödåtgärder.

Enligt Utredningen om villkoren för fristående skolor var frågan om vilka stödbehov som skulle inrymmas inom undervisning och vilka behov som krävde särskild resurstilldelning en av de frågor som diskuterades mest mellan kommuner och enskilda huvudmän.[27] Efter regleringen om tilläggsbelopp infördes har denna gränsdragning fortsatt vara aktuell.

Inledningsvis när tilläggsbelopp infördes verkar det ha varit förhållandevis vanligt att huvuddelen av ansökningarna beviljades. Fyra av fem kommuner som ingick i en undersökning från Skolverket, ersatte då oftast med det belopp som huvudmannen ansökte om.[28] Men efter en författningsförändring 2016, som tydliggjorde att en individuell prövning skulle göras av varje ansökan, ökade avslagen. Enligt undersökningar från Utredningen om en mer likvärdig skola respektive Skolverket var det 35 procent av ansökningarna som avslogs helt eller delvis läsåret 2018/19. Enligt undersökningen från Utredningen om en mer likvärdig skola överklagades vart tionde avslag eller 3,5 procent av det totala antalet ansökningar.[29] Skolverkets undersökning visar samtidigt att majoriteten av överklaganden avslogs, andelen bifall var under tio procent för 2018 och 2020.[30]

Även denna utrednings enkätundersökning visar på liknande uppgifter. Det är dock endast 17 kommuner som har svarat med uppgifter om antal på samtliga delfrågor gällande tilläggsbelopp. Under 2022 var det i dessa kommuner totalt åtta procent av alla ansökningar som överklagades och bifall lämnades i fyra procent av de överklagade besluten.

---

[27] SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*, s. 148.
[28] Skolverket (2014). *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*, s. 57.
[29] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 422.
[30] Skolverket (2021). *Utredning av kommuners hantering av tilläggsbelopp*, s. 26.

Undersökningarna från Utredningen om en mer likvärdig skola och Skolverket visade även på en variation inom landet i beslutat tilläggsbelopp per elev. Det genomsnittliga beloppet som beviljas varierade mellan kommunerna, exempelvis från 100 000 till 280 000 kronor för ett av läsåren i Skolverkets undersökning. Skolverkets intervjustudie ger dock inte stöd för att det finns tydliga skillnader i kommunernas sätt att bedöma ansökningar om tilläggsbelopp. Men enligt Skolverket skulle skillnaderna i andelen beviljade ansökningar och variationen i beloppen kunna ses som en indikation på att bedömningarna skiljer sig åt. Rapporten lyfter också fram att storleken på tilläggsbeloppet skulle kunna vara beroende av storleken på grundbeloppet.[31]

Även i de intervjuer som denna utredning har genomfört framkommer synpunkter från de enskilda huvudmännen på att bedömningarna av tilläggsbelopp skiftar såväl mellan kommuner som inom kommuner över tid och att bedömningen är restriktiv. Tilläggsbelopp ska dock endast utgå vid extraordinära stödåtgärder, till exempel för anpassning av skollokal för rörelsehindrad elev.[32] Högsta förvaltningsdomstolen har även senare uttalat att tilläggsbelopp ska vara skäliga och förekomma endast i undantagsfall.[33] Tilläggsbelopp utgår enligt utredningens enkät för cirka 2,4 procent av eleverna i fristående grundskola och är därmed något som i linje med regelverket förekommer endast i undantagsfall.

4.3.2 Särskilda förutsättningar för resursskolor

En resursskola är en skola som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Det är främst två tidigare statliga utredningar som har behandlat ersättningen till resursskolor. Utgångspunkten för dessa utredningars överväganden har varit skolornas beroende av tilläggsbelopp, när alla elever har behov av särskilt stöd. Utredningarna har samtidigt utgått från en restriktiv rättspraxis när det gäller beviljade tilläggsbelopp och en variation mellan kommuner vad gäller om och med vilket belopp tilläggsbelopp beviljas.[34]

Skolkostnadsutredningen föreslog 2016 att resursskolor ska vara inriktade på elever som har så omfattande behov av särskilt stöd att

[31] Skolverket (2021). *Utredning av kommuners hantering av tilläggsbelopp*, s. 21 och s. 29–30.
[32] SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*, s. 156.
[33] HFD 2012:46, HFD 2020 not. 4 och HFD 2020 ref. 8.
[34] SOU 2020:42. *En annan möjlighet till särskilt stöd Reglering av kommunala resursskolor*, s. 136.

de är berättigade till tilläggsbelopp. Utredningen föreslog också att resursskolor endast skulle vara skyldiga att ta emot, alternativt ge fortsatt utbildning till, en elev om skolans huvudman kommit överens med elevens hemkommun om det tilläggsbelopp som hemkommunen skulle betala för eleven.[35] Förslaget fördes dock inte vidare.

Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven övervägde alternativa lösningar, såsom Skolkostnadsutredningens förslag om överenskommelser och en ny ersättningsmodell specifik för resursskolor. Utredningen konstaterade att samtliga övervägda alternativ innebar nackdelar och bedömde att frågan bör behandlas av en utredning med uppdrag att se över tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansieringssystem generellt, inte bara gällande fristående resursskolor.[36]

4.3.3 Nya förordningsändringar

Den 1 juli 2024 trädde förändringar gällande tilläggsbelopp i kraft i skolförordningen (2011:185). Bakgrunden var ett regeringsuppdrag till Skolverket som hade syftet att systemet med tilläggsbelopp skulle bli mer likvärdigt, rättvist och rättssäkert över hela landet så att barn och elever får det stöd de behöver.[37]

Uppdraget resulterade i beslut om tillägg i skolförordningen om att vid ”bedömningen av om stödåtgärder utgör extraordinära stödåtgärder ska åtgärdernas omfattning och varaktighet särskilt beaktas”[38]. Ytterligare ett tillägg i skolförordningen är att begreppet en helt anpassad lärmiljö tillförs och definieras som ”en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens”[39]. Skolverket bedömer i underlaget inför förordningsändringarna att stödåtgärden en helt anpassad lärmiljö kan vara tillämplig för elever i resursskolor. Däremot är en särskild undervisningsgrupp enligt Skolverket inte detsamma som en helt anpassad lärmiljö utan ska ingå i grundbeloppet.[40]

Skolverket har också tagit fram förslag till föreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp, som inte är beslutade än. Förslaget inne-

[35] SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*, s. 88.
[36] SOU 2020:42. *En annan möjlighet till särskilt stöd Reglering av kommunala resursskolor*, s. 138.
[37] Regeringsbeslut 2022-05-12, dnr U2021/03103; U2022/01980, s. 11.
[38] 14 kap. 8 a § skolförordningen (2011:185).
[39] 14 kap. 8 a § tredje stycket skolförordningen (2011:185).
[40] Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om föreskrifter tilläggsbelopp*, s. 19.

håller de uppgifter som ska lämnas vid ansökan samt anger att utgångspunkten vid bestämmandet av tilläggsbelopp ska vara de faktiska kostnaderna för de extraordinära stödåtgärder som barnet eller eleven är i behov av, samtidigt som tilläggsbeloppet ska vara skäligt.[41]

4.4 Transparenta beslut?

Enligt nuvarande regelverk ska, som framgått tidigare, hemkommunen fastställa bidraget till de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som till den egna utbildningsverksamheten och beslutet om bidraget kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt Riksrevisionen är det relativt vanligt att beslut överklagas till förvaltningsdomstol, vilket kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter. Tydliga bidragsbeslut är viktiga ur rättssäkerhetssynpunkt och kan enligt myndigheten innebära att onödiga rättsprocesser undviks. Enligt Riksrevisionen är dock majoriteten av besluten otydliga och många uppfyller inte skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla.[42] Myndigheten konstaterar i en rapport att Skolverket sedan 2011 haft ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur redovisningen ska se ut, men som inte har använts. Riksrevisionen föreslår därför att Skolverket använder sitt bemyndigande.[43]

4.5 Skolbyten och en hög andel fasta kostnader

Skolbyten kan ske såväl vid terminsstart som under terminens gång. Enligt skollagen ska bidraget till enskild huvudman beslutas omgående för elever som börjar i utbildning under kalenderåret.[44] Riksrevisionen och Utredningen om en mer likvärdig skola har tidigare belyst de ekonomiska konsekvenserna av skolbyten.

Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola får skolbyten till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut. Det finns även forskning som visar att skolbyten, framför allt under terminerna, kan påverka elevers skolresultat nega-

[41] Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om föreskrifter tilläggsbelopp*, s. 25–26.
[42] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 72.
[43] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 49 och s. 76.
[44] 14 kap. 1 § andra stycket skolförordningen (2011:185).

tivt. Utredningen föreslog därför att skolbyten endast ska tillåtas vid terminsstart.[45] Utredningen föreslog också att bidrag till enskilda huvudmän ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret. Förslaget motiverades med att skolan som eleven lämnar, den så kallade frånvalsskolan, står kvar med de trögrörliga kostnaderna för till exempel lokaler. Samtidigt får skolan som eleven flyttar till, den så kallade tillvalsskolan, troligen inte direkt högre kostnader annat än för skolmåltider och läromedel.[46] Utredningens förslag om skolbyten fördes dock inte vidare i en proposition.

Riksrevisionen har i en senare rapport fört fram att den omedelbara flytten av ersättningen i samband med att en elev byter skola medför ryckighet och osäkra planeringsförutsättningar, framför allt för skolor som har ett mer osäkert elevunderlag. Enligt rapporten är detta en utmaning för såväl kommunala som fristående skolor som inte har kö och kan ta in nya elever när andra slutar.[47]

[45] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 292.
[46] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 532–533.
[47] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 43–44.

5 Verksamheter och ersättningar i en modell för en nationell norm

Utredningens uppdrag har omfattat såväl förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola som fritidshem och utredningen har utgått från att en beräkningsmodell ska tas fram för de skol- och verksamhetsformer som ingår i uppdraget.

Utredningen har tagit fram en beräkningsmodell för en bindande skolpengsnorm för förskoleklass, grundskola och fritidshem, och för de ersättningar som Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan benämnde grundersättning, strukturtillägg och ansvarstillägg. Beräkningsmodellen för dessa delar beskrivs i kapitel 6 och 7.

Utredningen har däremot bedömt att det inte är lämpligt att ta fram en beräkningsmodell för anpassad grundskola. Utredningen har också bedömt att det som Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan benämnde individtillägg inte bör ingå i en beräkningsmodell med en bindande skolpengsnorm. I detta kapitel motiveras dessa avgränsningar.

Här i detta kapitel hanteras också direktivens frågeställningar om kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken i förhållande till modellens träffsäkerhet och vilka kostnadsslag som den nationella modellen ska omfatta. Kapitlet behandlar även finansieringen av de fristående resursskolorna och hur huvudmännens budgetar påverkas av skolbyten under läsåret.

5.1 Anpassad grundskola ingår inte i beräkningsmodellen

Utredningen har inledningsvis utgått från att en beräkningsmodell för en bindande skolpengsnorm ska tas fram för alla verksamheter som ingår i uppdraget, det vill säga förskoleklass, grundskola, anpassad

grundskola och fritidshem. Utredningen har dock bedömt att detta inte är lämpligt för anpassade grundskolan och motiverar detta ställningstagande nedan.

5.1.1 Strax över en procent av eleverna är mottagna i anpassade grundskolan

Läsåret 2023/24 var drygt 16 000 elever mottagna i anpassade grundskolan, vilket motsvarar 1,4 procent av eleverna i grundskoleålder.[1] Skolformen anpassad grundskola[2] är en del av den obligatoriska skolan och utgår från läroplanen för anpassade grundskolan. I målgruppen för anpassade grundskolan ingår

- elever som på grund av att de har en intellektuell funktionsnedsättning inte bedöms ha förutsättningar att uppfylla sådana betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i grundskolan.[3]
- elever som på grund av att de har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, inte bedöms ha förutsättningar att uppfylla sådana betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i grundskolan.[4]

Elever med autism eller autismliknande tillstånd omfattas av målgruppen endast om de också ingår i någon av de ovanstående två grupperna.[5]

Respektive hemkommun prövar om en elev ska tas emot i anpassade grundskolan genom att göra en utredning av elevens målgruppstillhörighet. Utredningen ska omfatta de fyra delarna pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.[6]

[1] Skolverkets statistik. Anpassad grundskola/kommunnivå/elever/antal elever/2023/24.
[2] Fram till och med den 2 juli 2023 benämndes skolformen grundsärskola.
[3] 7 kap. 5 § skollagen (2010:800).
[4] 29 kap. 8 § skollagen (2010:800).
[5] 29 kap. 8 § andra stycket skollagen (2010:800).
[6] 7 kap. 5 § andra stycket skollagen (2010:800).

5.1.2 Olika förutsättningar för att organisera anpassad grundskola

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i anpassad grundskola kommer till stånd för alla som har rätt att gå i anpassade grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Det kan ske endera genom att kommunen själv anordnar utbildningen eller genom att kommunen kommer överens med annan kommun om det. Möjligheten att komma överens med annan kommun är därmed vidare för anpassade grundskolan än för grundskolan, där särskilda skäl krävs för överenskommelse.[7]

I fem av landets kommuner finns inte enheter med elever mottagna i anpassad grundskola.[8] I dessa kommuner får eleverna utbildning i annan kommuns skola eller så har eleverna integrerad skolgång i grundskolan. Integrerad skolgång innebär att eleven får sin utbildning i grundskolan, men enligt den anpassade grundskolans läroplan, helt eller delvis. (Integrerad skolgång kan också avse att en grundskoleelev får sin skolgång i den anpassade grundskolan.) En förutsättning för integrerad skolgång är att de huvudmän som berörs är överens om detta och att elevens vårdnadshavare medger det.[9]

Inom den anpassade grundskolan är det jämförelsevis få elever, vilket påverkar kommunernas förutsättningar att organisera verksamheten. I genomsnitt är det 55 elever per kommun, men elevantalet per kommun varierar i praktiken mellan någon enstaka elev till över 1 100 elever. Cirka hälften av kommunerna har under 30 elever.[10] Det innebär att det finns stora skillnader kommunerna emellan för att organisera anpassad grundskola i egna skolenheter.

5.1.3 Huvuddelen av eleverna går i kommunal skola

Läsåret 2023/24 var det cirka 95 procent av eleverna som fick sin utbildning vid en kommunal skola.[11] I december 2024 fanns det enligt Skolverkets skolenhetsregister 685 skolenheter registrerade

[7] Se 10 kap. 24 § respektive 11 kap. 24 § skollagen (2010:800).
[8] Skolverket (2024). *Elever i anpassade grundskolan Läsåret 2023/24*, s. 5.
[9] 7 kap. 9 § skollagen (2010:800).
[10] Skolverkets statistik. Anpassad grundskola/kommunnivå/elever/antal elever/2023/24.
[11] Skolverkets statistik. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2023/24.

inom anpassad grundskola. Huvuddelen av dessa skolenheter (92 procent) hade en kommunal huvudman.

En liten andel av eleverna går hos enskild huvudman. I december 2024 var det 55 skolenheter (8 procent av skolenheterna) som drevs av en enskild huvudman. Det vanligaste var att en enskild huvudman hade en skolenhet. Det var sammanlagt 44 enskilda huvudmän som drev dessa skolenheter, främst i aktiebolagsform (69 procent av de enskilda skolenheterna drevs av aktiebolag).

Fristående anpassade grundskolor är således ganska ovanligt. I december 2024 fanns fristående anpassade grundskolor i 30 av landets 290 kommuner, vilket kan jämföras med att det fanns fristående grundskolor i 183 kommuner. Över hälften av de anpassade grundskolenheterna som drivs av enskild huvudman är belägna i Stockholms län.

Utöver kommunala och enskilda anpassade grundskolor, finns det också ett undantag genom att en skola drivs av Region Sörmland.

5.1.4 En nationell beräkningsmodell behöver vara differentierad utifrån individuella stödbehov

Det finns en tämligen stor variation i stödbehovet hos den anpassade grundskolans målgrupp. Flera kommuner har därför valt att utgå från behovsdifferentierade ersättningsmodeller för att säkerställa att resurserna anpassas efter elevernas behov. Det innebär att varje elevs behov av stöd bedöms i förhållande till olika behovsgrupper och ersättningen sätts baserat på vilken behovsgrupp eleven bedöms tillhöra.

Enligt den enkät som utredningen har genomfört till samtliga kommuner har nästan hälften av kommunerna en behovsdifferentierad ersättningsmodell. Det är 46 procent av kommunerna som använder en sådan modell till skolor i egen regi. Av kommunerna som har elever som är mottagna i anpassad grundskola hos enskilda huvudmän, är det 68 procent som har svarat att de har en behovsdifferentierad ersättningsmodell.

Utredningens bedömning är att en nationell skolpengsnorm för den anpassade grundskolan behöver ta hänsyn till variationen i elevernas stödbehov och insatt stöd. Det är inte lämpligt att fastställa *en* norm för alla elever. En sådan norm skulle över- eller underkompensera huvudmannen och därmed inte bidra till en likvärdig ersätt-

ning ur ett elevperspektiv. Det skulle också skapa incitament att rikta in skolan till elever med mindre behov, för en huvudman som har möjlighet att göra det. En nationell beräkningsmodell för den anpassade grundskolan behöver därför utgå från en liknande nivåindelad modell som flera kommuner redan i dag tillämpar, där ersättningen baseras på i vilken behovsgrupp eleven bedöms tillhöra.

Men den nationella kostnadsstatistiken för anpassad grundskola är inte redovisad efter olika behovskategorier. Alla kommuner använder inte behovskategorier och de kommuner som gör det har olika behovskategorier med egna kriterier. Enligt utredningens enkät varierar kommunernas modeller mellan två och sex nivåer; vanligast är att ha två eller fyra nivåer. Det finns därför i utgångsläget inget användbart nationellt genomsnitt att använda för att bygga en nationell beräkningsmodell på, på motsvarande sätt som har gjorts för grundskolan (se avsnitt 6.2).

En nationell modell inom anpassad grundskola skulle därför i stället i ett första skede behöva bygga på en bedömning av vad som är en rimlig ersättningsnivå för en viss grupp av elever. Ersättningsnivån skulle behöva utgå från dels elevernas individuella behov, dels de olika förutsättningar som kommunerna har för att möta dessa behov, bland annat i form av skilda förutsättningar för att samordna stödresurser. Detta innebär att en nationell beräkningsmodell med en bindande norm skulle behöva vara mer komplicerad och innehålla fler nivåer, än vad en modell som tillämpas i en kommun behöver vara. Utredningen ser dock stora utmaningar med att tillskapa en nationell modell med en bindande norm som är baserad på behovsgrupper och ersättningsnivåer som är relevanta i hela landet, när förutsättningarna för verksamheten är så pass olika.

5.1.5 En nationell norm bör inte tas fram för anpassad grundskola

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

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att ta fram en nationell beräkningsmodell för den anpassade grundskolan med en bindande norm som styr vilken ersättning varje huvudman minst ska få. Skälet

är att utredningen inte anser att det är möjligt att på nationell nivå ta fram en modell som är tillräckligt träffsäker för hela landet. I stället bör nuvarande reglering kvarstå. I kapitel 10 återkommer utredningen dock till förslag om vissa regeljusteringar för att ta hänsyn till kommunernas merkostnader för utbudsansvaret.

Utredningen har även övervägt om Skolverket, tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten, bör få i uppdrag att ta fram en vägledning med behovsgrupper för att bedöma nivån på ersättningen inom anpassad grundskola. Ett sådant stödmaterial skulle kunna bidra till att öka likvärdigheten i ersättningen på frivillig väg och ge stöd till kommunernas bedömningar, utan att det innebär att en viss ersättningsnivå är bindande. Syftet skulle därmed vara stöd till kommunernas bedömningar och inte att reglera vilken ersättning en huvudman minst har rätt till. Företrädare för de berörda myndigheterna har dock invänt mot att ett sådant material enbart skulle ha positiva effekter. De ser liknande utmaningar med att ta fram ett vägledande material som när det gäller förutsättningarna för att ta fram en bindande skolpengsnorm. Även en vägledning uppges ha en styrande effekt och kan påverka kommunerna i fel riktning om den inte i tillräcklig grad fångar spannet av skilda förutsättningar, till exempel mellan att anordna undervisning för två elever eller för en hel klass. Utredningen lämnar därför inte ett sådant förslag. Utredningen ser däremot positivt på att kommuner inom en region, där förutsättningarna är mer jämförbara, samordnar sig om gemensamma behovsgrupper och kriterier för dessa. En sådan samordning skulle bland annat vara positiv för enskilda huvudmän som har elever från flera kommuner, eftersom de då inte behöver förhålla sig till flera olika ersättningsmodeller.

Ur ett elevperspektiv anser utredningen att det är fortsatt angeläget att följa upp kvalitativa aspekter av skolformen för att bidra till likvärdighet över landet. Utredningen har beskrivit att förutsättningarna för att anordna anpassad grundskola varierar över landet. Utredningen vill samtidigt framhålla att det är angeläget att säkerställa att det inte betyder att kvalitetskrav och elevens rätt till stöd frångås. Exempelvis är viktiga områden att följa upp hur mottagandet bedöms och hur undervisning enligt två läroplaner kombineras när det gäller integrerade elever.[12]

[12] Se till exempel tidigare granskning: Skolinspektionen (2016). *Integrerade elever Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*.

5.2 Resursskolor hanteras i modellen som övriga enheter inom grundskola

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på ett system för finansiering av fristående resursskolor, som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar. I uppdraget har också ingått att föreslå hur finansieringen av fristående resursskolor kan hanteras inom ramen för ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm. Resursskolornas karaktär, i form av målgrupp och vilket stöd de erbjuder, varierar tämligen mycket. Utredningen föreslår därför att en mer avgränsad definition av målgrupp och uppdrag ska tas fram innan finansieringen eventuellt ändras. Mot bakgrund av de varierande förutsättningarna hanteras resursskolorna på samma sätt som övriga grundskolor i beräkningsmodellen som utredningen har tagit fram. Utredningen motiverar dessa ställningstaganden i det följande.

5.2.1 Resursskolor har ett begränsat mottagande

Resursskolor bedriver undervisning enligt grundskolans eller den anpassade grundskolans läroplan, och ska i övrigt följa regleringen som gäller för respektive skolform. Det som skiljer resursskolorna från övriga skolenheter är att de har ett begränsat mottagande. Skollagen reglerar att resursskolor kan begränsa sitt mottagande till att endast avse elever som har behov av särskilt stöd.[13] Alla elever vid en resursskola ska därför ha ett så kallat åtgärdsprogram och ges särskilt stöd. Enligt Skolverket kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräcklig för vissa elever som särskilt stöd, medan andra elever kan behöva ytterligare stödåtgärder.[14]

5.2.2 Resursskolor drivs främst av aktiebolag och kommuner

Antalet skolenheter som har begränsat sitt mottagande framgår av Skolverkets skolenhetsregister. Dessa uppgifter baseras på vad huvudmannen rapporterat in till skolenhetsregistret och en del enheter

[13] 9 kap. 17 §, 10 kap. 31 a § och 35 § och 11 kap. 30 a § och 34 § skollagen (2010:800). Se även HFD 2017 ref. 50.
[14] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/resursskolor. Hämtat 2025-03-03.

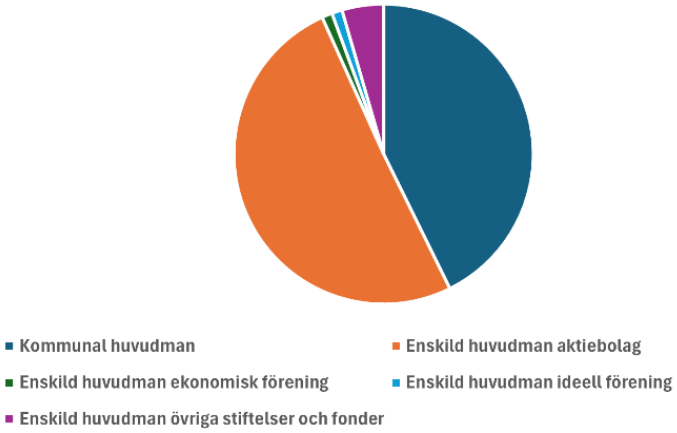
verkar vara felaktigt inrapporterade som resursskolor. Utredningen har därför i det följande inte utgått från senaste inrapporterade uppgifter i skolenhetsregistret utan har använt en bearbetning som Skolverket har gjort hösten 2023. I denna uppges åtta skolenheter inte vara rena resursskolenheter och dessa har därför sorterats bort från redovisningen nedan. I dag kan en skolenhet som är registrerad som resursskola innehålla flera skolformer. För att fokusera redovisningen på grundskola, har utredningen även exkluderat två enheter som enbart verkar ha elever inom anpassad grundskola. Enligt utredningens analyser av kostnads- och intäktsstatistiken för fristående skolenheter finns ett antal skolenheter med avvikande höga intäkter som därför skulle kunna vara resursskolor men som inte är registrerade som det. Dessa enheter ingår dock inte i beskrivningen nedan.

I oktober 2023 fanns det 89 grundskoleenheter som begränsade sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Det motsvarar strax under två procent av det totala antalet grundskoleenheter. En del av dessa resursskolor bedrev också förskoleklass. Det fanns resursskolor i mindre än en femtedel av landets kommuner (i 49 kommuner).

Strax över hälften av resursskolenheterna (51 skolenheter) drevs av en enskild huvudman. Fristående resursskolenheter fanns i 29 kommuner. Av de fristående resursskolenheterna var det strax över hälften som låg i Stockholms län och nästan hälften av dessa var belägna i Stockholms kommun. Huvuddelen av de fristående skolenheterna drevs av aktiebolag; 45 av 51 skolenheter drevs i aktiebolagsform (se figur 5.1). Det vanligaste var att varje huvudman hade en resursskolenhet, men ett undantag utgjordes av att en huvudman drev tio resursskolenheter.

Figur 5.1 Fördelning av huvudmän som driver resursskolor

2023



Källa: Skolverket.

Resterande 38 resursskolenheter drevs av sammanlagt 27 kommuner. De flesta av dessa kommuner hade en resursskola; Linköping utgjorde ett undantag och hade sex kommunala resursskolor. I Linköpings kommun fanns också en fristående resursskola. Kommunerna är inte skyldiga att inrätta resursskolor. Men om de väljer att göra det ska de följa skollagens reglering om att beakta vad som är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt för eleverna.[15] Förekomsten av kommunala resursskolor kan bland annat påverkas av vilken struktur kommunen har för det särskilda stödet inom särskilda undervisningsgrupper. Enligt en undersökning från SKR är resursskolor mindre vanligt i landet som helhet. Däremot finns i nio av tio kommuner en eller flera särskilda undervisningsgrupper på skolorna och i fyra av tio kommuner finns kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper där elever kan placeras för att få särskilt stöd.[16]

Som framgått finns det vissa brister i statistiken över antalet resursskolor på grund av vad som verkar vara felregistreringar och brist på registrering. Fram till och med läsåret 2020/21 var det också

[15] 10 kap. 29 § skollagen (2010:800) och Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/resursskolor. Hämtat 2025-03-03.
[16] Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2024. En rapport baserad på en enkätundersökning till samtliga kommuner.*

frivilligt att rapportera in om en skola är en resursskola. Det finns därför begräsningar för att följa utvecklingen av antalet resursskolor över tid. Men en viss ökning av antalet resursskolenheter verkar ha skett under 2000-talet. Framför allt verkar kommunala resursskolor ha ökat under de senaste tio åren. Genom en dom i Högsta förvaltningsdomstolen stod det klart att även kommuner kan inrätta resursskolor.[17] Kommunernas möjlighet att organisera resursskolor tydliggjordes ytterligare genom förändringar i skollagen som trädde i kraft den 2 juli 2022 och tillämpas på utbildningar som bedrivs efter den 1 juli 2023. I maj 2021 fanns det 27 kommunala resursskolor enligt Skolverkets register.[18] I december 2024 var betydligt fler registrerade; det fanns då 76 registrerade kommunala resursskolor.

Enligt en kartläggning från Skolverket fanns det 61 fristående resursskolor inom grundskolan 2014.[19] Det verkar därmed som antalet fristående resursskolor inom grundskola har varit omkring 50–60 skolenheter det senaste årtiondet.

5.2.3 En mindre andel av kommunerna har infört strukturbidrag till resursskolor

Grundbeloppet ska som nämnts tidigare täcka kostnader för särskilt stöd, exempelvis för behovet av att organisera undervisningen i mindre grupper och utöka personaltätheten. I skolor som inte är resursskolor, där en mindre andel av eleverna har behov av särskilt stöd, kan grundbeloppen vara tillräckliga för att täcka kostnaderna för det särskilda stödet. Men på en resursskola, där alla elever ska ha behov av särskilt stöd, kan det vara svårare att få täckning för det särskilda stödet genom enbart grundbeloppet. En mindre andel av kommunerna har bland annat därför infört någon form av strukturbidrag. Enligt utredningens enkätundersökning är det 42 kommuner (motsvarande 19 procent) som uppger att de har strukturbidrag för resursskolor. Resterande del uppger att de inte har elever i resursskola (45 procent) eller av andra skäl inte har en särskild ersättning för resursskolor utöver individuellt fastställt tilläggsbelopp (36 procent).

[17] HFD 2017 ref. 50.
[18] Skolverket (2021). *Utredning av kommuners hantering av tilläggsbelopp*, s. 10.
[19] Skolverket (2014). *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*, s. 9 och 21.

Huvuddelen av kommunerna som har strukturbidrag ligger i Skåne län, Stockholms län eller Västra Götalands län. Nästan hälften av kommunerna som har strukturbidrag är också lägeskommun för en eller flera resursskolor.

Bland de kommuner som har infört strukturbidrag för resursskolor varierar ersättningsnivån tämligen mycket. Ersättningsbeloppen har beräknats med utgångspunkt i merkostnaderna, men på olika sätt. Exempelvis i en kommun är den beräknad som motsvarande dubbel ersättning för kostnadsposten undervisning i grundbeloppet.[20] I en annan kommun är ersättningen beräknad baserad på kostnaden för extra resurser i en klass om 28–30 elever.[21]

Huvuddelen av kommunerna har ett fast, utökat grundbelopp per elev. Enligt enkäten är den lägsta ersättningen cirka 10 000 kronor per elev och år och den högsta ersättningen cirka 680 000 kronor per elev och år. Dessa uppgifter kan avse såväl ersättning till kommunala som fristående resursskolor. I en del kommuner avser ersättningen inte enbart resursskolor utan ersättningen har fokus på barn i behov av särskilt stöd och samma ersättningsnivå ges till såväl resursskolor som särskilda undervisningsgrupper.

Det varierar om huvudmannen ansöker om ersättningen och det sker en bedömning, eller om det hanteras som en anmälan. Utöver strukturbidragen förekommer det också att huvudman och hemkommun på förhand kommer överens om ersättningen. Det gäller främst resursskolor som drivs i anslutning till ett HVB (Hem för vård och boende). Enligt en kartläggning från Skolverket 2014 var det ungefär hälften av de fristående resursskolorna som drevs i anslutning till ett HVB eller liknande verksamhet.[22] Inför att en elev börjar vid den här typen av skolor är utöver elev och vårdnadshavare också hemkommunen, genom till exempel socialförvaltning och utbildningsförvaltning, involverad. Enligt utredningens intervjuer med huvudmän kommer parterna ibland då på förhand överens om ersättningen. Även om det kan variera hur ersättningen benämns – grundbelopp inklusive strukturbidrag eller tilläggsbelopp – uppges ersättningen motsvara det som huvudmännen beräknat att varje elevplats igenomsnitt kostar.

[20] Uppsala kommun (2021). *Utredning av finansieringsmodell för resursenheter inom grundskolan*, s. 10.
[21] Täby kommun (2021). *Utredning om likvärdig resursfördelning på gruppnivå och införande av strukturbidrag*, s. 3.
[22] Skolverket (2014). *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning,* s. 23.

5.2.4 Stor variation i vad resursskolorna erbjuder

Flera av kommunerna som har strukturbidrag har infört dessa under 2020-talets början. Införandet motiverades med att resursskolorna har organisatoriska merkostnader i form av en hög lärartäthet, färre elever per undervisningsgrupp, högre lokalkostnader samt har ett ökat behov av specialpedagogisk kompetens och elevhälsa.[23] Det förekommer också att kriterier ställs upp i beslutsunderlagen, till exempel om lärartäthet, tillgång till specialistkompetens och att kommunen ska ges full insyn.[24]

Utredningen ser att det främst är följande tre faktorer, som delvis överlappar varandra, som skulle kunna motivera resursskolornas behov av extra finansiering:

- Samtliga elever vid enheten har behov av särskilt stöd.
- Det är små enheter, där undervisning bedrivs i små grupper.
- Enheterna har hög personaltäthet och större tillgång till bland annat specialpedagogisk kompetens.

Det finns ingen särskild reglering av vad en resursskola ska erbjuda sina elever i form av specialistkompetens, lärartäthet, etcetera. Det är, som för övriga grundskolor och anpassade grundskolor, en del av rektorns beslut om att utforma skolans inre organisation. Nedan beskriver utredningen därför hur dessa förutsättningar varierar vid landets resursskolor. Liknande variation finns bland resursskolor inom en kommun; det framgår bland annat av underlag från Uppsala kommun och Stockholms stad. Av en uppföljning som Stockholms stad har gjort genom intervjuer och med statistik för 30 resursskolor som tar emot strukturbidrag från kommunen framgår hur förutsättningarna varierar mellan dessa skolor. Uppföljningen visar bland annat på en variation i elevtalet per skola mellan 7 och 302 elever och en variation i lärartätheten mellan 1,6 och 9,4 elever per lärare. De tydligaste skillnaderna mellan skolorna uppges gälla andelen behöriga och legitimerade lärare, andel lärare med specialpedagogisk högskoleexamen och tillgången till elevhälsoprofessionerna.[25] Även ett under-

[23] Se t.ex. Vallentuna kommun (2022). *Utredning av förutsättningar för en kompletterande ersättningsmodell till verksamheter vars inriktning är elever i behov av särskilt stöd.*
[24] Se Uppsala kommun (2021). *Utredning av finansieringsmodell för resursenheter inom grundskolan*, s. 2–3.
[25] Stockholms stad (2024). *Uppföljning av villkor för strukturbidrag till fristående resursskolor*, s. 21.

lag från Uppsala kommun beskriver variationen bland de resursskolor som finns i kommunen.[26]

Huvudmannen avgör vem av eleverna med behov av särskilt stöd som tas emot

Regleringen av resursskolornas målgrupp är tämligen vid – strax under 70 000 grundskoleelever (eller 6,2 procent av eleverna) har särskilt stöd läsåret 2023/24.[27]

En plats på en resursskola bygger på frivillighet och vårdnadshavaren ansöker om en plats vid resursskola. Om en elev är placerad vid en av kommunens skolenheter, och elevens vårdnadshavare medger det, kan också elevens rektor ansöka om placering vid resursskola.[28] Huvudmannen ansvarar för att bedöma om eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation.[29] Bedömningen av elevens behov ska utgå från det stöd som den specifika resursskolan erbjuder, exempelvis om den är inriktad på vissa funktionsnedsättningar.[30]

Om det inte finns plats för alla sökande ska både kommunala och fristående resursskolor från och med höstterminen 2024 prioritera de elever som har störst behov av det särskilda stöd som respektive resursskola erbjuder.[31] Till skillnad från vid ansökan till en kommunal grundskola eller anpassad grundskola som inte har begränsat sitt mottagande, gäller inte närhetsprincipen vid urval till resursskolor.

Eleven har rätt att gå kvar vid en kommunal resursskola så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Enligt skollagen ska placeringen vid en kommunal resursskola regelbundet följas upp och utvärderas.[32] Motsvarande reglering finns inte

[26] Uppsala kommun (2021). *Utredning av finansieringsmodell för resursenheter inom grundskolan*, s. 7.
[27] Skolverkets statistik. Tabell 9A: Elever i grundskola med särskilt stöd och studiehandledning på modersmål årskurs 1–9 samt totalt läsåret 2023/24, samtliga huvudmän.
[28] 10 kap. 31 a § tredje stycket och 11 kap. 30 a §, tredje stycket skollagen (2010:800).
[29] 9 kap. 17 § andra stycket, 10 kap. 31 a § andra stycket och 35 § andra stycket samt 11 kap. 30 a § andra stycket och 34 § andra stycket skollagen (2010:800).
[30] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/resursskolor. Hämtat 2025-03-03.
[31] 9 kap. 15 § tredje stycket och 17 § tredje stycket, 10 kap. 31 a § fjärde stycket och 35 § tredje stycket samt kap. 11 kap. 30 a §, fjärde stycket och 34 § tredje stycket skollagen (2010:800).
[32] 10 kap. 31 b § och kap. 11 30 b § skollagen (2010:800).

när det gäller fristående skolor. Huvudregeln är att elever i fristående skolor, inklusive fristående resursskolor, har rätt att gå kvar i den skola där de blivit mottagna.[33] En enskild huvudman behöver dock inte fortsätta ge utbildning åt en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om hemkommunen beslutat att inte lämna tilläggsbelopp för eleven med hänvisning till att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.[34] Vid andra avslagsgrunder gäller däremot inte detta.

Stor variation i antal elever per skolenhet

Läsåret 2023/24 fanns det vid de sammanlagt 89 resursskolenheterna cirka 2 700 elever, vilket motsvarar 0,2 procent av det totala antalet elever inom grundskolan. I genomsnitt var det 31 elever per skolenhet, med ett genomsnitt för fristående skolenheter om 43 elever och kommunala skolenheter om 15 elever per skolenhet. Elevantalet skiljer stort mellan enheterna och varierade i praktiken mellan 2 och 302 grundskoleelever per skolenhet. Huvuddelen av resursskolenheterna har dock 30 eller färre grundskoleelever.

Även personaltillgången varierar mycket

Elevantal per lärare och tillgången till personal med pedagogisk högskoleexamen och specialpedagogisk högskoleexamen varierar mellan resursskolorna.

I genomsnitt är antalet elever per lärare 12,0 i landets grundskolor läsåret 2023/24.[35] I resursskolorna varierar antalet elever per lärare mellan 1,4 och 9,4, med en större spridning bland de fristående skolenheterna (se tabell 5.1). Även bland fristående resursskolor med 30 eller färre elever finns en stor variation i antalet elever per lärare.

Även kompetensen hos lärarna varierar mycket mellan resursskolorna, både vad gäller andelen anställda med pedagogisk högskoleexamen och specialpedagogisk examen. Andelen med pedagogisk högskoleexamen är i genomsnitt 66,4 procent i landets grundskolor

[33] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/resursskolor. Hämtat 2025-03-03.
[34] 9 kap. 17 § fjärde stycket, 10 kap. 35 § fjärde stycket och 11 kap. 34 § fjärde stycket skollagen (2010:800).
[35] Skolverket (2024). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning Läsåret 2023/24*, s. 11.

läsåret 2023/24.[36] I resursskolorna finns en variation mellan 35 och 100 procent, med en större spridning bland de fristående skolenheterna (se tabell 5.1). Även här kvarstår en tämligen stor variation bland fristående resursskolor med 30 eller färre elever. På motsvarande sätt finns det också en variation i andelen med specialpedagogisk högskoleexamen.

Tabell 5.1 Antal elever per lärare och andel med pedagogisk högskoleexamen respektive specialpedagogisk högskoleexamen

Kommunala och enskilda resursskolenheter, läsåret 2023/24

Huvudmannatyp	Antal elever per lärare	Andel med pedagogisk högskoleexamen (%)	Andel med specialpedagogisk högskoleexamen (%)
Totalt			
Min	1,4	35,3	2,2
Max	9,4	100,0	38,6
Enskild			
Min	1,4	35,3	2,2
Max	9,4	100,0	38,6
Kommunal			
Min	1,4	49,2	3,3
Max	6,6	100,0	37,1

Källa: Skolverket. Uppgifter saknas för sju av resursskolenheterna.

Varierande kostnad för de fristående resursskolorna

I genomsnitt är kostnaden för en elev i en fristående resursskola inom grundskola cirka 396 000 kronor år 2022. Kostnaden varierar mellan 176 000 och 821 000 kronor per elev. Bland skolor med 30 eller färre elever kvarstår en variation i kostnaden per elev och kostnadsgenomsnittet för enbart dessa skolor är högre, 450 000 kronor per elev 2022.[37]

Baserat på uppgifter om kostnader och intäkter på skolenhetsnivå för år 2022 inom grundskola finns det såväl skolenheter vars intäkter överstiger kostnaderna som omvänt. Intäkterna överstiger dock kostnaderna för huvuddelen av enheterna och totalt sett för samtliga

[36] Skolverkets statistik. Tabell 1 A: Pedagogisk högskoleexamen, anställningsslag och heltidstjänster läsåren 2010/11–2023/24.
[37] Egna beräkningar med data från SCB. Baserat på 47 fristående resursskolenheter, där uppgifter funnits för 2022.

enheter. Övriga intäkter, såsom statsbidrag, utgör en liten del av finansieringen och motsvarar cirka en procent av de fristående resursskolornas intäkter.[38]

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

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

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

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag till ”ett system för finansiering av fristående resursskolor som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar”.[39] Utredningen har därför övervägt om det skulle vara motiverat och lämpligt att exempelvis inom ramen för den nationella beräkningsmodellen införa ett strukturbidrag för resursskolor. Utredningen har dock bedömt att detta inte är lämpligt i nuläget och har hanterat resursskolor såsom övriga skolor i beräkningsmodellen.

Det finns i dag en stor variation i hur kommunerna har beräknat merkostnaden för att fastställa sina lokala strukturbidrag; dessa kan därför inte användas som utgångspunkt för en nationell ersättning. För att beräkna den merkostnad som ett nationellt strukturbidrag skulle motsvara, behöver utredningen därför i stället utgå från vad som är en rimlig utökad insats vid resursskolorna. Men det saknas en reglering av vad resursskolorna ska erbjuda, utöver de krav som alla skolor ska motsvara, och det är en stor variation i det som resursskolorna erbjuder. Utredningen bedömer därför att det i nuläget inte är möjligt att nationellt fastställa en nivå på ett strukturbidrag (eller någon annan form av statligt bestämd ersättning).

[38] Egna beräkningar med data från SCB.
[39] Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153, s. 21.

Utredningen anser att en sådan ersättning inte bör införas innan det finns ett nationellt ställningstagande om målgruppens omfattning och inriktning samt om vad resursskolorna ska erbjuda sina elever. Utredningen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att ta fram en mer avgränsad definition av resursskolans målgrupp och uppdrag. I förlängningen skulle ett sådant ställningstagande kunna innebära att behovet prövas av en ny skolform för elever som inte har förutsättningar att nå kunskapsmålen inom grundskolan men som heller inte ingår i den anpassade grundskolans målgrupp. Frågan om vem som ska besluta om en plats på en resursskola bör ses över och utredningen anser att det bör övervägas om hemkommunen ska fatta beslut om en plats på en resursskola. Konsekvenser av ett sådant beslut för elevens rätt till en plats på en resursskola bör då belysas – om det ska innebära att en elev har rätt att få en plats på en resursskola motsvarande vad som gäller för specialskola och anpassad grundskola. De skilda förutsättningarna över landet vad gäller tillgången till resursskolor behöver därvid beaktas. Det bör också prövas om kraven på en fristående resursskola bör vara likalydande som för en kommunal resursskola, vad gäller kravet på att behovet av platsen ska följas upp och utvärderas. Det är vidare angeläget att säkerställa bättre statistik över vilka enheter som är resursskolor och se över om det ska vara möjligt att ha flera skolformer inom samma skolenhetskod.

Även betydelsen av de nya reglerna för tilläggsbelopp bör beaktas i en sådan utredning. Detta gäller särskilt hur regleringen om en helt anpassad lärmiljö med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens hanteras. Det är för tidigt att säga vilken effekt dessa förändringar kommer att ha, eftersom praxis ännu inte har utvecklats. Det är förvisso endast förtydliganden som har gjorts och inga andra förändringar har skett av regelverket i övrigt för tilläggsbelopp. Samma regelverk kvarstår exempelvis när det gäller det individuella behovet och kraven på dokumentation. Utredningen menar ändå att förändringen är intressant ur resursskolornas perspektiv och dess tillämpning bör därför beaktas i samband med att resursskolans målgrupp och uppdrag ses över.

Utöver de bristande förutsättningarna för att beräkna en ersättningsnivå ser utredningen ett antal risker och konsekvenser med att i nuläget införa en statligt bestämd ersättning för resursskolor.

Som framgått ovan finns det såväl resursskolor som har underskott som överskott för enskilda år. Utredningen ser därför en risk för att ett nationellt strukturbidrag skulle kunna leda till en överkompensation av resursskolorna. Utredningen ser samtidigt inte några generella risker för att elever som i dag går i resursskolor inte skulle kunna gå kvar, om ett nationellt bestämt strukturbidrag inte införs.

Utredningen anser inte heller att det är rimligt att strukturbidrag skulle kunna utgå även för en elev som inte längre har behov av en plats i en resursskola. På en kommunal resursskola ska behovet av platsen följas upp och eleven har rätt att gå kvar så länge hen är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Motsvarande reglering finns inte när det gäller fristående resursskolor utan vid dessa skolor har eleven rätt att gå kvar sedan hen börjat, oavsett om behovet förändras.

Utredningen ser också att ett nationellt beslutat strukturbidrag skulle kunna påverka skolstrukturen på ett sätt som inte är avsett. Utredningens uppdrag är inte att göra det ekonomiskt mer eller mindre fördelaktigt att bedriva resursskolor, utan att skapa en förutsägbar och långsiktig finansiering. Om det skulle införas ett strukturbidrag som kommunerna är skyldiga att utge till fristående resursskolor, skulle det kunna bidra till att fler fristående resursskolor etablerar sig. Det skulle kunna svara mot ett behov av den typen av helt anpassad lärmiljö och ge enskilda elever bättre förutsättningar att nå kunskapsmålen. Utredningen ser samtidigt risker med detta, då det är den enskilde huvudmannen som efter elevens ansökan bedömer om eleven ska tas emot vid respektive resursskola. Det finns en risk för att huvudmannen gör en annan bedömning av elevens behov av att gå vid en resursskola än vad elevens hemkommun skulle göra. Huvudmännen kan genom ett strukturbidrag få ekonomiska incitament att ta emot elever som har jämförelsevis små behov av särskilt stöd. Detta skulle kunna leda till ökade särlösningar och därmed ytterligare behov av att omfördela resurser från andra skolor till resursskolor, vilket inte behöver gynna elevkollektivet i sin helhet. I Stockholms kommun, som har ett jämförelsevis högt strukturbidrag till fristående resursskolor (244 000 kronor per elev och år), har både antalet och andelen elever i fristående resursskolor ökat successivt. Sedan 2021, då ett så kallat förhöjt grundbelopp infördes för

resursskolorna, har elevantalet i fristående resursskolor ökat från cirka 600 till 800 elever.[40]

5.2.6 Mindre justeringar i nuvarande reglering

I avvaktan på resultatet av en utredning av resursskolans målgrupp och uppdrag, anser utredningen att det bör tydliggöras i lagstiftningen att en kommun kan besluta om ett högre bidrag till resursskolor för merkostnader och att kommunen får ställa upp villkor för det utökade bidraget. Det bör således vara en möjlighet, och inte en skyldighet, för kommunen att utge den typen av bidrag. De kommunala strukturbidrag som finns i dag är i huvudsak beräknade utifrån och motiverade av resursskolornas organisatoriska förutsättningar. Det är rimligt att kommunerna får ställa upp organisatoriska, uppföljningsbara krav på lärartäthet, tillgång till specialpedagogisk kompetens, etcetera för att motivera det utökade bidraget. Exempelvis visar det tidigare omnämnda uppföljningsunderlaget från Stockholms stad på variationen i det som resursskolorna erbjuder samtidigt som alla resursskolor har samma förhöjda belopp.[41] Möjligheten att ställa upp villkor är angelägen för att säkerställa att eleven får det stöd som hen behöver och som är grund för det utökade bidraget. I dag finns inget uttryckligt lagstöd för återkrav av skolpeng, men genom uppställande av villkor får hemkommunen utökade möjligheter. Utredningen lämnar därför förslag om detta i kapitel 10.

5.3 Tilläggsbelopp utanför beräkningsmodellen

Utredningen har tagit fram en beräkningsmodell för en bindande skolpengsnorm som omfattar grundersättning, strukturjustering och ansvarsjustering. Utredningen anser däremot att individuellt fastställda ersättningar i form av tilläggsbelopp bör hanteras utanför en nationell beräkningsmodell med en bindande skolpengsnorm. Dessa hanteras därför som avräkningsbelopp i modellen (se avsnitt 6.2 och 7.2).

Tilläggsbeloppet består av bidrag för modersmål och lovskola samt för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Skollagen reglerar

[40] Stockholms stad (2024). *Uppföljning av villkor för strukturbidrag till fristående resursskolor*, s. 2.
[41] Se Stockholms stad (2024). *Uppföljning av villkor för strukturbidrag till fristående resursskolor*.

begreppet tilläggsbelopp i förhållande till enskilda huvudmän. För interkommunal ersättning finns reglering av att ersättning ska utgå för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. För kommunens egen verksamhet finns däremot inte någon motsvarande reglering av resurserna. Flera kommuner har dock samma förfarande även för sin egen verksamhet. Exempelvis när det gäller särskilt stöd är det enligt utredningens enkät huvuddelen av kommunerna (62 procent) som använder motsvarande ansökningsförfarande och individuellt bestämda ersättningar även för kommunens egen verksamhet.

5.3.1 Tilläggsbelopp för modersmål och lovskola

Skolförfattningarna anger för vem som huvudmännen är skyldig att anordna modersmålsundervisning inom grundskola.[42] Inom grundskola finns också reglerat för vem som huvudmännen är skyldiga att anordna lovskola.[43] Det är samtidigt frivilligt för de som ingår i målgruppen för lovskola och de som har rätt till modersmålsundervisning att delta i denna undervisning. Omfattningen av målgruppen för lovskola och modersmål, men också intresset för att delta, påverkar därmed huvudmannens kostnader för detta.

Det finns i dag nationell statistik över dels antalet elever som är obehöriga till gymnasiet, dels antalet elever som är berättigade till och deltar i modersmålsundervisning. Däremot finns det inget sätt att fånga hur nivån kommer att vara framöver – antalet berättigade till modersmålsundervisning och lovskola, och deras intresse av att delta, kan komma att variera. Utredningen har därför bedömt att denna ersättning baserad på individuellt deltagande inte är lämplig att ingå i beräkningsmodellen med ett belopp som varje huvudman minst ska få.

5.3.2 Tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd

Utredningen har också bedömt att tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd inte bör ingå i beräkningsmodellen. Det finns i dag inget statistiskt underlag för att på nationell nivå be-

[42] 10 kap. 7 § skollagen (2010:800) samt 5 kap. 10 § skolförordningen (2011:185).
[43] 10 kap. 23 a §, 23 b § och 23 e § skollagen (2010:800).

räkna en norm för tilläggsbelopp per skolenhet eller huvudman. Det finns förvisso nationell statistik över andelen elever med åtgärdsprogram, men inte över andelen elever som har extraordinära stödbehov där huvudmannen har ersatts med tilläggsbelopp. Även om sådan statistik skulle samlas in kan både andelen elever med extraordinära stödbehov och vilken typ av åtgärder de behöver, och därmed kostnaden för tilläggsbeloppet, variera över tid. Det finns därmed inte underlag för att förutse vad kostnaden för tilläggsbelopp bör vara för en viss huvudman.

Utredningen bedömer därför att tilläggsbelopp till elever med omfattande behov av särskilt stöd inte bör ingå i beräkningsmodellen med en bindande skolpengsnorm. Det skulle inte bidra till att stärka likvärdigheten ur ett elevperspektiv. Varje individs behov behöver även fortsatt prövas utifrån skolsituationen för respektive elev.

5.3.3 Möjligt att justera beräkningsmodellen för eventuell variation i särskilda behov?

Elevernas behov av stöd ska som huvudregel finansieras med grundbeloppet (se avsnitt 4.3). Det blir därmed väsentligt att grundbeloppet är tillräckligt för att täcka även dessa kostnader. Det har dock till utredningen framförts att andelen elever med särskilda behov och omfattningen av deras behov kan variera mellan skolorna och på så sätt påverka förutsättningarna för att tillgodose dessa behov inom grundbeloppet (eller motsvarande för verksamhet i kommunens regi). Detta kan gälla såväl för resursskolor, som för övriga skolor. Modeller för att fördela resurser efter särskilda behov har tidigare också lyfts fram i remissvaret från Specialpedagogiska skolmyndigheten på betänkandet (SOU 2022:53) *Statens ansvar för skolan ett besluts- och kunskapsunderlag*. Myndigheten hänvisar i sitt remissvar bland annat till ersättningssystem i andra länder, som ger utökade resurser för specialpedagogiska behov genom att knyta en viss del av ersättningen till åtgärdsprogram och individer, eller genom att fördela resurser utifrån funktionsnedsättningar.[44]

Utredningen har därför övervägt om beräkningsmodellen bör innehålla en justering för eventuella skillnader mellan skolenheterna

[44] Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). *Yttrande över Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53)*, s. 15–16.

i elevernas behov av särskilt stöd, men har funnit att det inte finns tillräckliga förutsättningar för det.

Ett sätt att justera ersättningen skulle vara om beräkningsmodellen skulle innehålla en omfördelning baserad på skillnader i andelen elever med åtgärdsprogram. Skillnader i kostnaden för särskilt stöd varierar dock beroende på typ och omfattning av insats. Vidare behöver uppgifter om andelen elever med åtgärdsprogram från tidigare år inte avspegla hur behovet ser ut aktuellt år. Därtill är det ett mått som skulle kunna påverkas av huvudmannen genom hur frekvent åtgärdsprogram tas fram. Måttet skulle dessutom kunna anses innebära en viss överlappning med den socioekonomiska justeringen som har ingått i modellen, eftersom studiehandledning på modersmålet är det vanligaste särskilda stödet.[45] Utredningen anser därför inte att det skulle vara en lämplig grund för att justera ersättningen mellan skolenheterna.

Ett annat sätt att justera ersättningen för eventuell variation i elevernas behov av särskilt stöd skulle vara genom att hantera det på motsvarande sätt som den socioekonomiska ersättningen där omfördelningen sker baserat på ett socioekonomiskt index. En utgångspunkt för den socioekonomiska omfördelningen är att forskning har visat att elevernas socioekonomiska bakgrund har betydelse för elevernas betygsresultat.[46] Samtidigt finns det, som nämndes tidigare, forskning som visar att mer resurser har större betydelse för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart. Genom att det därtill finns tillgång till relevanta och icke-påverkbara parametrar på skolnivå är det möjligt att konstruera socioekonomiska index som omfördelningen kan utgå från.

Motsvarande förutsättningar finns i nuläget inte när det gäller särskilt stöd. Det går därmed inte att konstruera ett index på skol- eller huvudmannanivå baserat på exempelvis andelen med funktionsnedsättningar. Utredningen ser positivt på det uppdrag som Skolverket har fått att redovisa förslag på vilka uppgifter från patientregistret som bör samköras med de individbaserade uppgifter som Skolverket tar in. Syftet ska vara att systematiskt och över tid motverka konsekvenser av funktionsnedsättningar hos elever i skolan samt att följa kunskapsresultat och förekomst av särskilda stödåtgärder för elever

[45] Se Skolverkets statistik. Tabell 9A: Elever i grundskola med särskilt stöd och studiehandledning på modersmål årskurs 1–9 samt totalt läsåret 2023/24, samtliga huvudmän.
[46] Se t.ex. Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*.

med funktionsnedsättning.[47] På sikt skulle den här typen av underlag kunna ge mer kunskap om vilka elever som har svårare att nå målen och därmed kunna ge kunskap om när resursomfördelning kan behövas. Utredningen ser därför positivt på detta uppdrag och det som det kan leda till. Utredningen kan samtidigt se att det finns stora utmaningar och begränsningar för att nationellt beräkna denna typ av skillnader på skolnivå med tanke på behovet av data som det skulle förutsätta.

5.4 Beräkningsmodell baserad på nettokostnaden för skolan

Utredningen har tagit fram en beräkningsmodell för en bindande skolpengsnorm för förskoleklass, grundskola och fritidshem, och för de ersättningar som Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan benämnde grundersättning, strukturtillägg och ansvarstillägg. Beräkningsmodellen för dessa delar beskrivs i kapitel 6 och 7. I utredningens direktiv har också ingått att ta ställning till vilka kostnadsslag som modellen ska omfatta, vilket behandlas nedan tillsammans med utgångspunkten för att beräkna en norm.

5.4.1 Kostnaden rimligaste utgångspunkten för att beräkna normen

Utredningen har övervägt olika grunder för att beräkna en norm och funnit att nettokostnaden är den mest lämpade.

Utredningen anser inte att det skulle vara lämpligt att beräkna en nationell norm baserat på exempelvis hur mycket personal och lärverktyg det bör finnas. Svenskt skolväsende utgår inte från den typen av styrning, till exempel av hur mycket personalresurser en skola minst ska ha. Det finns därmed inte en grund för att beräkna en norm på det sättet. Utredningen ser också en stor utmaning i att ta fram den typen av antaganden för det här syftet, som är tillräckligt träffsäkra över hela landet. Utredningen anser därför att det inte är en lämplig metod för att beräkna normen.

[47] Regeringsbeslut 2024-12-19, dnr U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl., s. 3 och SOU 2023:19. *Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola*, s. 198.

Utredningen har också övervägt om det skulle vara möjligt att, motsvarande så som riksprislistan för gymnasieskolan tas fram, beräkna en norm baserad på kommunernas budgetar. Utredningen anser inte heller att det är en lämplig metod för att beräkna en norm. Syftet med normen är att skapa en ökad likvärdighet genom att styra resursfördelningen. Normen kan därmed komma att påverka budgeten. Likt riksprislistan för gymnasiet skulle normen behöva fastställas i början av det aktuella budgetåret och sedan skulle kommunerna därefter eventuellt behöva anpassa sina budgetbeslut till normen. Detta sätt att beräkna en norm skulle därmed tidsmässigt innebära en stor påverkan på förutsättningarna för den kommunala budgetprocessen. Att använda budgeten som utgångspunkt, skulle dessutom betyda en ny rapporteringsskyldighet för kommunerna.

Utredningen har därför utgått från att det är kommunernas kostnad för driften av skolan som ska vara utgångspunkten för beräkningsmodellen. Kostnader för verksamhet som är närliggande till skola men som inte ingår i utbildningen, såsom skolskjuts eller föreningsbidrag, anser utredningen däremot inte ska ingå i normberäkningen.

Utredningen har utgått från att normen bör beräknas baserat på nettokostnaden, eftersom det är kommunens finansiering som modellen ska styra. Det innebär att intäkter, i form av till exempel statsbidrag, räknas av och endast den del av skolans kostnader som finansieras av kommunala skattemedel och generella statsbidrag utgör bas för beräkningen av normen.

Som beskrevs i kapitel 3 har omfattningen av de specialdestinerade statsbidragen varierat över åren. Om denna finansiering också skulle ingå i kostnadsbasen skulle det kunna medföra att normen varierar i högre utsträckning mellan åren. När nettokostnaden används har däremot skillnaderna i omfattningen av statsbidragen ingen direkt betydelse, så länge som statsbidragsfinansieringen inte har omfattande påverkan på den kommunala finansieringen (se avsnitt 3.2.2).

En fördel när beräkningsmodellen bygger på nettokostnaden är att modellen i utgångsläget inte är kostnadsdrivande. Men eftersom kommunerna, enligt direktiven, ska vara skyldiga att betala minst vad som gäller enligt normen, skulle en bindande skolpengsnorm ändå i praktiken kunna innebära en viss kostnadsdrivande effekt (se avsnitt 6.3.3).

En annan fördel med att bygga normen på nettokostnaden är att den då kommer att bygga på kommunernas bedömningar av resursbehovet för att kunna uppfylla skollagens krav och spegla en genom-

snittlig ambition och effektivitet i landet. Detta skulle dock kunna vara en nackdel om kommunernas bedömningar av resursbehovet i genomsnitt inte motsvarar en rimlig nivå på vad som krävs för att motsvara skollagens krav. Ur ett internationellt perspektiv förefaller utgångspunkten i nettokostnaden dock vara rimlig. Skolkommissionen har förvisso tidigare påpekat att Sverige avsätter mindre resurser till undervisningskostnader än jämförbara länder.[48] Senare utredningar har samtidigt påvisat att Sverige totalt sett har relativt goda resurser per barn i skolålder. Kostnadsutvecklingen per elev i grundskolan som andel av bruttonationalprodukten per capita har varit relativt stabil under de senaste fem decennierna. I internationell jämförelse ligger Sverige på en genomsnittlig nivå sett till kostnad per elev i skolan som andel av bruttonationalprodukten per capita.[49]

Utgångspunkten i nettokostnaderna innebär också att beräkningsmodellen har en liknande utgångspunkt som i de nordiska grannländerna, där den kommunala skolkostnaden är grunden för hur ersättningen räknas fram till enskilda huvudmän (se avsnitt 3.4).

5.4.2 Alla kostnadsslag bör ingå i en bindande norm

Den nationella kostnadsstatistiken i Räkenskapssammandraget

Uppgifter om kostnader och intäkter för förskoleklass, grundskola och fritidshem finns samlat i Räkenskapssammandraget som SCB sammanställer och kommunerna årligen lämnar in uppgifter till. Det primära syftet med Räkenskapssammandraget är att förse nationalräkenskaperna med underlag om den kommunala sektorn.

Räkenskapssammandraget tillgodoser även de behov av kostnadsstatistik som Skolverket har identifierat inom sitt statistikansvar. Skolverket är ansvarig myndighet för den officiella statistiken om skolväsendet. På uppdrag av Skolverket samlar SCB också in kostnader och intäkter från enskilda huvudmän för skolformerna, men inte för fritidshemmet. Uppgifterna motsvarar innehållsligt de som samlas in från kommunerna i Räkenskapssammandragets del om pedagogisk verksamhet.

[48] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 218.
[49] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 398–403 och SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 433–434.

Flertalet författningar styr kommunernas redovisning till Räkenskapssammandraget, dels finns generella krav på kommunernas redovisning, dels finns reglering som styr uppgiftslämnandet inom skolväsendet. Främst sker detta genom följande reglering:

- Bokföringslagen (1999:1078)
- Årsredovisningslagen (1995:1554)
- Lagen (1997:614) om kommunal redovisning
- Lagen (2001:99) om den officiella statistiken
- Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken
- Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.
- Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2024:21) om uppgifter till statistik om kommunernas, regionernas samt kommunalförbundens årliga bokslut, Räkenskapssammandraget
- SCB:s instruktioner till Räkenskapssammandraget respektive till skolkostnader för fristående skolor.

Inlämnade uppgifter till Räkenskapssammandraget baseras på kommunernas redovisning i respektive årsredovisning. Kostnadsslagen i det som kallas driftsredovisningen i Räkenskapssammandraget har en tydlig koppling till kommunernas ekonomiska redovisning. I den delas bruttokostnaderna upp på personalkostnader, externa varor, tjänster och bidrag, lokal- och anläggningskostnader samt interna kostnader.

Via den så kallade pedagogiska fliken i Räkenskapssammandraget samlas Skolverkets kostnadsstatistik in. Här används kostnadsslag för att beteckna en indelning av verksamheten i olika delar. Exempelvis för verksamheten grundskola delas kostnaderna in i kostnadsslagen: skolskjuts samt undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, lokaler och övrigt. Det betyder att det som redovisas som personalkostnader i driftsredovisningen kan behöva delas upp på flera kostnadsslag i statistiken för pedagogisk verksamhet: undervisning, lärverktyg, elevhälsa, skolmåltider, lokaler och övrigt.

Flera fördelar med att alla kostnadsslag ingår

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om beräkningsmodellen ska omfatta alla kostnadsslag. Utredningen anser att en beräkningsmodell med en bindande norm inte bör exkludera vissa kostnadsslag utan bör omfatta alla kostnader som avser driften av skola, eftersom det har flera fördelar.

En fördel med att en bindande skolpengsnorm täcker hela ersättningen är att grunderna för bidragsbeslutet blir desamma. Det blir därmed tydligare vad som gäller, vilket borde medföra ett minskat antal överklaganden av bidragsbeslut. Annars kommer en del av bidraget att bestämmas av normen och en del av bidraget av någon annan princip, exempelvis nuvarande reglering om samma grunder. Det finns då en risk att tvister om bidragsbeslutet kommer att uppstå i samma utsträckning som tidigare i den del som inte omfattas av normen.

En andra fördel är att förutsättningarna för de enskilda huvudmännen blir mer stabila om ersättningen i sin helhet är reglerad på samma sätt. Skolans intäkter blir därmed i lägre utsträckning beroende av från vilken kommun som skolans elever kommer.

En tredje fördel är att kostnader som har redovisats på fel kostnadsslag inte påverkar normbeloppets storlek. Om alla kostnader ingår i beräkningen av normen har det ingen betydelse om någon kostnad redovisas på fel kostnadsslag, till exempel om en personalkostnad redovisas på kostnadsslaget undervisning i stället för på övrigt. Det finns då inte heller behov av att för enskilda huvudmän separat reglera ersättningen för administration och lokaler.

Med utgångspunkt i dessa fördelar har utredningen i kapitel 6 och 7 låtit beräkningsmodellen för den bindande skolpengsnormen omfatta samtliga kostnader. Utredningen har därför i beräkningen av normen utgått från nettokostnaden så som den redovisas i Räkenskapssammandragets driftsredovisning. Från nettokostnaden görs vissa avdrag bland annat av kostnader som inte avser drift av skola; utredningen beskriver dessa i avsnitt 6.2.1.

5.4.3 Den nationella kostnadsstatistiken

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.

Bedömning: Kvalitetsbristerna i den nationella kostnadsstatistiken är inte 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 även på kommunnivå.

Brister i kostnadsstatistiken

Som nämnts ovan innebär kommunernas redovisning till Räkenskapssammandraget att kostnader dels ska fördelas mellan olika verksamheter, dels i den pedagogiska fliken fördelas ytterligare mellan olika kostnadsslag. Detta ökar komplexiteten i uppgiftslämnandet för kommunerna och kan leda till kvalitetsbrister i statistiken. I samband med att kommunerna lämnar in uppgifterna till Räkenskapssammandraget finns i blanketten vissa kontroller som signalerar till uppgiftslämnaren när en uppgift bör kontrolleras, exempelvis när siffran överskrider ett visst intervall eller om uppgifterna avviker kraftigt från tidigare år. Efter uppgifterna är lämnade, och innan de publiceras, gör också SCB kontroller av avvikande värden i flera steg.[50]

Kontrollerna till trots kan vissa brister kvarstå även sedan statistiken är publicerad. Exempelvis framförde Utredningen om en mer likvärdig skola att den nationella kostnadsstatistikens kvalitet varierar.[51] Riksrevisionen lyfte i en tidigare rapport fram två potentiella felkällor i Räkenskapssammandraget: dels avvikelser vid maskinell och manuell överföring till Räkenskapssammandraget, dels generella kvalitetsbrister, såsom bristande följsamhet till lagar och förord-

[50] SOU 2023:21. *Informationsförsörjning på skolområdet Skolverkets ansvar*, s. 90.
[51] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 447–449.

ningar.[52] Denna utredning ser framför allt två typer av fel när det gäller den senare felkällan, som skulle kunna ha betydelse för en nationell beräkningsmodell baserad på kostnadsstatistiken.

En av dessa har att göra med när kostnader ska fördelas mellan olika *verksamheter*. Kommuner bedriver ofta mer än en verksamhet i gemensamma lokaler och med delvis gemensam personal. Det kan då innebära en viss utmaning för kommunerna att på ett rättvisande sätt dela upp kostnaderna mellan fritidshem, förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola.

Utredningen har gjort ett mindre stickprov med kommuner som för 2022 haft antingen höga eller låga redovisade kostnader inom respektive verksamhet. Utredningen kan konstatera att vissa fel i redovisningen verkar förekomma. Skälet till bristerna verkar främst vara att fördelningen av kostnader mellan verksamheter fallerar när till exempel grundskola och fritidshem delar samma personal. Stickprovet indikerar att det då är mer vanligt att lägga kostnaden på den större verksamheten, det vill säga i huvudsak kostnadsredovisa personalen på grundskola och inte på fritidshem. SCB skriver i sin instruktion att eftersom ”det kanske inte är så enkelt att göra fördelningar för olika personers kostnader utifrån vad de arbetar med kan i stället schablonfördelningar vara rimliga. Finns det tveksamheter om hur detta ska göras föreslår vi att kostnaderna läggs på den verksamhet personen huvudsakligen jobbar på”[53]. Kommunernas vägval vid tveksamheter om fördelningen verkar således vara i linje med instruktionerna.

En annan felkälla som kan ha betydelse för den nationella beräkningsmodellen har att göra med när kostnader ska fördelas mellan olika *kostnadsslag*. Utredningen har därför även haft kontakt med ett mindre antal kommuner som för 2022 redovisat antingen höga eller låga kostnader för lokaler samt för lärverktyg i grundskolan.

För lärverktyg verkade det förekomma brister i redovisningen som hör samman med fördelning mellan kostnadsslag, exempelvis var kostnader som är förknippade med biblioteket ska redovisas. När det gällde lokalkostnaderna var den vanligaste förklaringen till höga och låga kostnader faktiska skillnader i lokalkostnader. Kommuner med låga kostnader uppgav sig ha ett äldre lokalbestånd, i något fall

[52] Riksrevisionen (2018). *Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?*, s. 22–23.
[53] Statistikmyndigheten SCB. *Räkenskapssammandraget 2024 Instruktioner*, *version 4*, s. 64.

med eftersatt underhåll, medan kommuner med höga kostnader uppgav att stora satsningar gjorts på nybyggnation och renoveringar.

Förbättringsutrymme finns

Det verkar således finnas vissa brister i statistiken på skol- och kommunnivå som främst har att göra med fördelningen av kostnader mellan verksamheter och i någon mån också mellan kostnadsslag. Brister i form av felkontering förekommer också. Även utredningens simulering av modellen med en bindande norm för fritidshemmet indikerar att vissa brister finns (se avsnitt 7.3). I utredningens dialog med kommuner vars kostnadsuppgifter verkar vara missvisande, har utredningen efterfrågat vad som skulle vara en mer rättvisande kostnadsuppgift för att kunna bedöma hur omfattande bristerna är. Kommunföreträdarna har dock inte kunnat uppge det, eftersom det förutsätter en analys och bedömning av hur kostnaderna bör fördelas i den aktuella kontexten. Flera av kommunerna har uppgett att de har ett pågående arbete med att se över redovisningen. Frågeställningar som lyfts fram i dialogen gäller hur fördelningar ska göras. Exempelvis, hur mycket av rektors och vaktmästarens tid bör fördelas på grundskola respektive på fritidshem när omfattningen varierar. Eller hur ska lokalkostnaden fördelas – endast när fritidshemmet använder lokalen eller ska den fördelas med någon annan nyckel? Till syvende och sist handlar det om bedömningar av fördelningen som varje kommun måste göra utifrån de lokala förutsättningarna. Utredningen anser därför inte att det skulle vara rättvisande att baserat på olika antaganden skatta hur stor avvikelsen är.

Baserat på stickprovet och simuleringen kan utredningen konstatera att det finns vissa brister i statistiken. Utredningens bedömning är dock att kvalitetsbristerna inte är av den omfattningen att det gör att den nationella kostnadsstatistiken inte går att använda som grund för en beräkningsmodell på det sätt som utredningen senare föreslår. Genom att det är nettokostnaden i driftsredovisningen som används påverkar inte eventuella brister i fördelningen mellan kostnadsslag i den pedagogiska fliken. Eventuella brister i fördelningen av kostnader mellan verksamheter i driftsredovisningen skulle dock kunna påverka, men utredningen bedömer att betydelsen av det är begränsad för utredningens förslag.

Det finns samtidigt utrymme för att göra statistiken bättre och mer tillförlitlig även på kommunnivå. Kommunerna ansvarar för kvaliteten i de uppgifter som de lämnar, samtidigt som SCB bidrar till kvaliteten genom kontroller av statistiken. Utredningen anser att ett fortsatt kvalitetssäkringsarbete inom båda dessa aktörer är viktigt för att fortlöpande utveckla kvaliteten i statistiken. Utredningen kan också konstatera att det finns reglering av hur redovisningen ska ske genom Skolverkets och SCB:s föreskrifter och instruktioner. Utmaningen verkar snarare ligga i tolkningen och den praktiska tillämpningen av hur kostnader ska fördelas.

Sedan 2023 har Skolverket i uppdrag att förbereda insamling och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå utifrån vad som anges i betänkandet (SOU 2016:66) *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.[54] Parallellt har Skolinspektionen i uppdrag att förbereda för att myndigheten ska kunna granska huvudmännens redovisning av ekonomisk information på enhetsnivå.[55] Enligt utredningen som föreslog uppdraget bör uppgifterna inte publiceras och huvudmännen åläggas att rätta dem, när uppgifterna inte uppfyller föreskrifternas krav.[56]

Om ekonomisk information på enhetsnivå används för jämförelser mellan enheter kan det vid kraftigt avvikande värden synliggöra eventuella brister i redovisningen. Skolinspektionens granskning av uppgifterna enligt ovan och den ökade transparensen uppdragen kan medföra skulle därmed kunna bidra till en ökad tillförlitlighet i kostnadsstatistiken. På samma sätt kan den norm som denna utredning föreslår bidra till ett synliggörande av avvikelser. Om normen jämförs med redovisad kostnad kan det, utöver att fästa fokus på frågan om resurstilldelningen är på en rimlig nivå, också fästa uppmärksamhet på eventuella brister i redovisningen och därmed påverka kvaliteten på kostnadsstatistiken i positiv riktning.

SCB:s instruktioner om att vid tveksamhet lägga kostnaderna på den verksamhet som personen huvudsakligen jobbar i tar i beaktande uppgiftslämnarbördan. Även om utredningen anser att det är en rimlig utgångspunkt, verkar det samtidigt finnas en variation i hur fördelningar görs som kan påverka förutsättningarna för att göra kostnadsjämförelser på enhets- och kommunnivå. Utredningen föreslår därför

[54] Regeringsbeslut 2023-12-07; dnr U2023/02553 (delvis), U2023/03352 och U2023/03475.
[55] Regeringsbeslut 2023-11-30; dnr U2023/03362.
[56] SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*, s. 130–131.

att Skolverket, i samverkan med SCB, får i uppdrag att vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen när det gäller den nationella kostnadsstatistiken. Detta gäller inte minst hur kostnader ska fördelas mellan olika verksamheter och mellan olika kostnadsslag. Områden där förtydliganden kan behövas bör framkomma genom att kostnadsstatistiken från huvudmän med avvikande värden för till exempel kostnadsslagen ”övrigt” respektive ”undervisning” studeras. Genomförandet av uppdraget om att förbereda insamling och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå kan troligen också ge underlag för vad stödet bör fokusera på, utöver det som framgår av detta betänkande.

5.5 Ersättningen följer eleven vid skol- och fritidshemsbyten

Utredningen har haft i uppdrag att analysera hur huvudmännens budgetar påverkas av elevers byten av skola under läsåret och föreslå ett förutsägbart och stabilt system där resurstilldelningen justeras under läsårets gång med hänsyn till hur huvudmäns fasta och rörliga kostnader förändras när elever byter skola. Utredningen föreslår ingen förändring av nuvarande reglering av när hemkommunen ska besluta om bidraget till enskild huvudman och motiverar detta ställningstagande nedan.

5.5.1 Ersättningen ska beslutas omgående vid skolbyte

Skolbyten kan ske vid ett obegränsat antal tillfällen och oavsett tidpunkt, under förutsättning att det finns plats på berörd skola. Enligt skolförordningen ska hemkommunen omgående besluta om bidrag till enskild huvudman för elever som börjar under kalenderåret.[57]

I praktiken varierar det när ersättningen flyttas i samband med ett skolbyte, beroende av när respektive kommun har avläsning av elevantalet, om det exempelvis är per dag eller månad. Den vanligaste avläsningsperioden är, enligt utredningens intervjuer, månadsvis elevavläsning.

[57] 14 kap. 1 § andra stycket skolförordningen (2011:185).

5.5.2 Trögrörliga kostnader vid skolbyten

Tidigare utredningar har beskrivit att ersättningen är mer lättrörlig än kostnaderna vid skolbyten.[58] När en elev byter skola, och huvudmannen därmed förlorar en intäkt om eleven går till en annan huvudmans skola, går inte kostnaderna att anpassa lika snabbt. Det är främst delar av kostnaderna för skolmåltider som skolan kan anpassa med kort varsel. Dessa kostnader utgör samtidigt en mindre del av de totala kostnaderna. Utredningen om en mer likvärdig skola antog i sina beräkningar att de enkelt anpassade kostnaderna för läromedel och skolmåltider utgjorde cirka tio procent av kostnaderna.[59] Kostnader för lokaler och personal är däremot i huvudsak trögrörliga. Dessa är anpassningsbara först när en så pass stor andel elever slutar, utan att nya elever börjar i motsvarande omfattning, att det går att omstrukturera verksamheten. Men även då är det med en hög grad av trögrörlighet på grund av bland annat långsiktiga hyresförhållanden.

5.5.3 Generellt sett inte en hög andel skolbyten

Hur stor ekonomisk betydelse trögrörligheten i kostnaderna får vid ett skolbyte är bland annat beroende av hur stor skolan och huvudmannen är, hur lång tid det tar innan en ny elev börjar och hur pass omfattande skolbytena är.

För en mindre skola har det större betydelse om skolan tappar intäkten för en elev än vad det har för en större skola. Ingår skolan i en jämförelsevis stor huvudman med flera skolor finns det också större möjligheter att vid behov omfördela resurser mellan skolorna. De flesta enskilda huvudmän har dock bara en eller två skolenheter. Hos en liten huvudman, och på en mindre skola, bidrar varje elev med en större del av huvudmannens och skolans intäkter. Omvänt har det dock också betydelse för en liten skola att få in intäkten när en ny elev börjar för att täcka eventuella kostnader som uppstår när en ny elev tillkommer.

Om skolan tämligen omgående får in en ny elev, och därmed en ny ersättning, är skolbytet av mindre betydelse ur ett ekonomiskt perspektiv. De skolhuvudmän som utredningen har intervjuat har

[58] Se t.ex. SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 533 och Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 39–40.
[59] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 441.

beskrivit det som att det är ungefär lika många elever som slutar som börjar. Det uppges däremot variera hur snabbt det går att få in en ny elev när en annan slutat, från inom en vecka upp till flera månader. Förekomsten av kö påverkar möjligheten att snabbt få in en ny elev. Men även elevunderlaget påverkar; tiden för att få in en ny elev uppges vara längre när det gäller skolor med fokus på elever i behov av särskilt stöd och skolor med hög andel elever med socioekonomiskt svag bakgrund. Det förekommer också att skolbyten genom så kallade skolbytesperioder styrs till terminsstart eller vid lov, för att skapa stabilitet i elevgrupperna. Även detta påverkar hur snabbt skolan får in en ny elev när en annan elev slutar under terminens gång.

Påverkan på ekonomin är också beroende av hur pass vanligt eller omfattande skolbyten är. Det verkar dock generellt sett vara en förhållandevis låg andel skolbyten. Andelen skolbyten på nationell nivå mellan årskurserna verkar vara begränsad. Skolverket har genomfört en förstudie om antalet elever som bytte skola mellan årskurserna 8 och 9 för läsåren 2017/18 och 2018/19. I denna beräknades att fyra procent av det totala antalet elever bytte skola under mätperioden. Exkluderades de elever som även bytte hemkommun under denna period, det vill säga de elever som flyttade utanför kommunen, motsvarade det att tre procent av eleverna bytte skola.[60]

Skolverkets förstudie visade också på att bytena främst sker till en kommunal huvudman, både från enskild och kommunal huvudman. Av eleverna som går på en kommunal skola och byter skola är det 84 procent som byter till en annan kommunal skola och 16 procent som byter till en fristående skola. Bland eleverna som går på en fristående skola och byter skola är det 67 procent av dessa byten som sker till en kommunal skola och 33 procent som sker till en annan fristående skola.[61]

Även på kommunal nivå och under läsåret förefaller omfattningen av skolbytena vara förhållandevis begränsad. Ett underlag från Utredningen om en mer likvärdig skola om antalet skolbyten i årskurs 6 under läsåret 2017/18 visar på hur skolbytena varierar inom Sverige. I huvuddelen av kommunerna (cirka 80 procent av kommunerna där data finns redovisat) är det från noll upp till två procent av eleverna som har bytt skola. I detta ingår elever som har bytt skola på grund

[60] Skolverket (2019). *Förstudie om skolbyten mellan grundskolans årskurs 8 och 9, läsåren 2017/2018–2018/2019*, s. 3.
[61] Skolverket (2019). *Förstudie om skolbyten mellan grundskolans årskurs 8 och 9, läsåren 2017/2018–2018/2019*, s. 4.

av att de har bytt hemkommun eller på grund av att skolan de går på inte har högstadium. Även utredningens intervjuer med såväl enskilda som kommunala huvudmän bekräftar bilden av att elevomsättningen generellt sett är låg under läsåret.

På nationell och kommunal nivå förefaller skolbyten således ha begränsad omfattning och därmed vara av mindre betydelse för huvudmännens ekonomi. Det kan dock vara en större utmaning för vissa huvudmän och skolor. Enligt utredningens intervjuer kan det förekomma att en skola under en avgränsad period tappar tiotalet elever. I utredningens intervjuer har huvudmännen lyft fram att en högre omsättning kan uppstå när en skola tappar i kvalitet och eleverna därmed söker sig därifrån utan att nya elever söker sig dit.

Skolor i områden med hög in- och utflyttning kan också påverkas av skolbyten, i synnerhet om utflyttningen ökar. Skolverkets förstudie om skolbyten visade vissa skillnader i vem som bytte skola. Det var en högre andel som bytte skola bland elever vars föräldrar som hade en låg utbildningsbakgrund (grundskoleutbildning eller grundskoleutbildning kortare än nio år).[62] Begreppet frånvalsskolor används ibland för att beteckna skolor som inte sällan är kommunala skolor i utanförskapsområden där det kan vara en hög omsättning av elever, bland annat på grund av in- och utflyttar i området. Förutsättningarna i dessa områden, där det kan finnas ett mönster av att elever söker sig från skolorna, skulle framöver också kunna påverkas ytterligare av en demografisk utveckling med generellt sett färre elever, vilket kan innebära fler tomma platser som därmed möjliggör skolbyten i högre utsträckning.

Ytterligare en faktor som kan påverka omsättningen är när en ny skola etablerar sig i ett område. I en rapport från Riksrevisionen ges exempel på konsekvenser för en kommunal skola vid nyetablering av en fristående skola, där den kommunala skolan tappade cirka fem till tio elever per klass.[63] Omfattningen av skolbyten kan också påverkas vid skolor som inte bedriver alla stadier.

[62] Skolverket (2019). *Förstudie om skolbyten mellan grundskolans årskurs 8 och 9, läsåren 2017/2018–2018/2019*, s. 5.
[63] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och* konsekvenser, s. 40.

5.5.4 Ersättningen följer eleven

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

Utredningen kan konstatera att en ny elev på en skola inte per automatik innebär utökade kostnader annat än för läromedel och skolmåltider samt för eventuellt särskilt stöd. Samtidigt är det inte möjligt att på kort sikt anpassa kostnaderna på skolan där eleven har slutat. Detta talar för att hela bidraget inte ska flyttas samtidigt som en elev byter skola.

Utredningen föreslår dock av flera skäl inte någon förändrad reglering av när bidraget ska flyttas vid skolbyten eller en ny reglering av kommunernas elevavläsningstillfällen. Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog tidigare att bidraget till enskild huvudman skulle flyttas med två månaders fördröjning vid skolbyten.[64] Flertalet remissinstanser var dock kritiska till detta förslag. Främst var enskilda huvudmän samt företrädare för dessa respektive för kommunerna negativa till förslaget. Bland kommuner och myndigheter samt intresseorganisationer i övrigt varierade det om de ställde sig positiva eller negativa till förslaget.[65] Baserat på utredningens intervjuer och synpunkter i remissen av det tidigare betänkandet ser utredningen följande skäl till att låta nuvarande reglering kvarstå:

- Det är rimligt att ersättningsregleringen följer regelverket för skolbyten och att ersättningen följer ansvaret för insatser till eleven. Även om huvuddelen av kostnaderna kvarstår i det korta perspektivet när en elev slutar, kan också vissa begränsade kostnader uppstå direkt när en ny elev börjar, till exempel för skolmåltider och särskilt stöd.
- Andelen skolbyten förefaller generellt sett inte vara omfattande; en fördröjd flytt av bidraget skulle därför endast ha marginell betydelse.

[64] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 532–533.
[65] Se Utbildningsdepartementet (2022). *Remissammanställning av yttranden över betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)*, s. 936–954.

- Kostnaderna är så pass trögrörliga att exempelvis en fördröjning av flytten av ersättningen med några månader generellt sett inte innebär betydande skillnader i planeringsförutsättningarna.
- En fördröjd ersättning skulle innebära ny reglering och påverka kommunernas administration och rutiner för elevavläsningar och därmed innebära en viss kostnad åtminstone i ett övergångsläge. Vilken påverkan det skulle innebära är beroende av vilka system respektive kommun har för elevavläsning i utgångsläget. En komplicerande faktor skulle troligen vara att utbetalningen av eventuellt tilläggsbelopp och möjligen även en del av grundbeloppet (för skolmåltider, lärverktyg och särskilt stöd) skulle upphöra i samband med skolbytet, samtidigt som övrig ersättning betalades ut även en tid efter att skolbytet skett.

Utredningen har vägt betydelsen av en fördröjd ersättning för skolhuvudmännens ekonomi, mot behovet av ny reglering för kommunerna och den förändrade administrationen som det skulle leda till. Med utgångspunkt i den generellt sett begränsade betydelsen för skolhuvudmännens ekonomi som en fördröjd flytt av ersättningen skulle ha, anser utredningen inte att det är motiverat att förändra nuvarande förutsättningar.

Även om skolbyten inte förefaller vara ett omfattande ekonomiskt problem för huvudmännen, skulle skolbyten kunna ha ekonomisk betydelse för enstaka skolor som har jämförelsevis hög elevomsättning fortlöpande eller vid enstaka tillfällen. Med nuvarande regelverk finns dock möjligheter för en huvudman med flera skolor att omfördela resurser mellan sina skolor. Vissa kommuner har exempelvis valt att ha månadsvisa elevavläsningar för fristående skolor och färre avläsningstillfällen för skolor i egen regi, vilket för dessa kommunala skolor i praktiken innebär en fördröjd flytt av ersättningen. Utredningen föreslår i kapitel 10 vissa förändringar i regleringen för att kommunen ska kunna finansiera sitt ansvar för att på kort sikt kunna ta emot nya elever och för att på lång sikt kunna hantera demografiska förändringar. Utredningen lämnar mot bakgrund av detta inte ytterligare förslag.

Utredningen har bedömt frågan med utgångspunkt i direktiven om att utredningen ska analysera hur huvudmännens budgetar på-

verkas av elevers byten av skola under läsåret.[66] Däremot har utredningen inte bedömt frågan utifrån andra motiv för att förändra när ersättningen flyttas, exempelvis för att begränsa de ekonomiska incitamenten för skolbyten i stället för att begränsa skolbyten genom reglering av när det får ske. Forskningen har visat att skolbyten, främst under läsåret, riskerar att få negativa konsekvenser för elevernas lärande och utveckling.[67] Utredningen ser det som en separat fråga med ett annat syfte och kan konstatera att tidigare utredningar har belyst frågan ur det perspektivet och har lämnat förslag om att en elev som huvudregel endast ska få byta skola i samband med terminsstart.[68] Skolverket har därefter haft i uppdrag att utreda frågan. Myndigheten konstaterade i sin rapport att frågan behöver utredas vidare bland annat för att ta fram en definition av skolbyte och ett lagförslag, eftersom en sådan förändring skulle innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.[69]

[66] Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153, s. 16–17.
[67] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 304–305 och SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 245.
[68] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 292.
[69] Skolverket (2023). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalsystem*, s. 49–52.

6 Beräkningsmodell med bindande norm för förskoleklass och grundskola

I detta kapitel beskriver utredningen den beräkningsmodell med en bindande norm som utredningen har tagit fram för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola), samt redogör för utfallet av modellen. Kapitlet inleds med en bakgrundsbeskrivning om skolformerna förskoleklass och grundskola.

6.1 Bakgrund

6.1.1 Skolplacering

Den obligatoriska skolan i Sverige ska som huvudregel fullgöras i förskoleklass från sex års ålder och därefter i grundskola, anpassad grundskola, sameskola eller specialskola.

Förskoleklass är från och med hösten 2018 en egen och obligatorisk skolform och bedrivs i likhet med grundskolan enligt *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet*. I läroplanen för sameskolan respektive specialskolan ingår förskoleklass. Det finns däremot inte egen förskoleklass för elever som senare kommer att bli mottagna inom anpassad grundskola, utan dessa elever går i förskoleklass enligt grundskolans läroplan (alternativt sameskolans eller specialskolans läroplan). Det förekommer också att kommunen för enskilda elever beslutar om uppskjuten skolplikt eller tidigare skolstart i anpassad grundskola.[1]

Utredningen om en tioårig grundskola lämnade 2021 förslag om att förskoleklassen ska upphöra som egen skolform och att grund-

[1] 7 kap. 10 § andra stycket, 11 a § och 11 b § skollagen (2010:800).

skolan (och motsvarande skolformer) i stället ska utökas med ett år genom en ny första årskurs.[2] Beslut är ännu inte fattat, men våren 2025 lämnade regering en proposition om en tioårig grundskola med förslag om ett införande från och med höstterminen 2028.[3]

Kommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass och grundskola kommer till stånd genom att kommunen anordnar förskoleklass och grundskola med den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. Om det finns särskilda skäl får hemkommunen i stället komma överens med en annan kommun om det.[4]

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om fler elever än det finns platser för i en kommunal skola söker sig till skolan, är det den så kallade närhetsprincipen som är styrande. Det innebär att om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska kommunen placera eleven vid en annan skolenhet. Vårdnadshavarnas önskemål får annars frångås endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Inom grundskola gäller också att önskemålet får frångås om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.[5]

En enskild huvudman kan, efter tillstånd från Skolinspektionen, anordna förskoleklass och grundskola. Fristående skolor ska vara öppna för alla elever som har rätt till utbildningen. Utbildningen får dock begränsas till att endast avse elever som är i behov av särskilt stöd (det vill säga vara en resursskola).[6] Inom grundskolan gäller också att utbildningen kan begränsas till att avse vissa årskurser eller vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.[7] Om inte alla får plats vid en fristående skola ska urvalet ske enligt grunder som är förenliga med öppenhetskravet och godkända av Skolinspektionen.[8]

[2] SOU 2021:33. *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.
[3] Prop. 2024/25:14. *En tioårig grundskola*.
[4] 9 kap. 12 § och 10 kap. 24 § skollagen (2010:800).
[5] 9 kap. 15 § och 10 kap. 30 § skollagen (2010:800).
[6] 9 kap. 17 § första stycket och 10 kap. 35 § första stycket skollagen (2010:800).
[7] 10 kap. 35 § första stycket skollagen (2010:800).
[8] 9 kap. 18 § och 10 kap. 36 § skollagen (2010:800).

6.1.2 Krav på utbildningen och undervisningen

Skollagen anger hur många timmar som förskoleklass (525 timmar) och grundskola (6 890 timmar) minst ska omfatta.[9] Fördelningen av dessa timmar inom grundskolan styrs av timplanen och de fördelas per stadie enligt nedan:

- Lågstadiet, årskurs 1–3: 1 882 timmar
- Mellanstadiet, årskurs 4–6: 2 334 timmar
- Låg- och mellanstadiet: ytterligare 40 timmar
- Högstadiet, årskurs 7–9: 2 634 timmar.

Utöver den garanterade undervisningstiden ska elever i årskurs 4–9 erbjudas att frivilligt delta i undervisning i form av extra studietid om minst två timmar per vecka.[10]

Inom varje stadie är timmarna fördelade per ämne. Från och med mellanstadiet ökar antalet ämnen. Av läroplanens kursplaner framgår det centrala innehåll som varje ämne ska innehålla. I förskoleklass finns inte timplaner och ämnesvisa kursplaner, men läroplanen anger det centrala innehåll som undervisningen ska innehålla.

Kraven på utbildningens och undervisningens innehåll i övrigt utgår i huvudsak från så kallad ramlagstiftning. Skollagen reglerar att all utbildning ska ha de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.[11] Skollagen reglerar också att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Eleverna ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider.[12] Det ska finnas tillgång till skolbibliotek, studie- och yrkesvägledning samt elevhälsa. För medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och specialpedagog eller speciallärare.[13] Från och med den 1 juli 2025 träder förändringar i kraft gällande kraven på att tillhandahålla skolbiblioteket. Förändringen innebär bland annat att skolbibliotek definieras i skollagen och att

[9] 9 kap. 7 § och 10 kap. 5 § skollagen (2010:800).
[10] 10 kap. 5 a § skollagen (2010:800).
[11] 2 kap. 35 § skollagen (2010:800).
[12] 9 kap. 8 § andra och tredje stycket samt 10 kap. 10 § andra och tredje stycket skollagen (2010:800).
[13] 2 kap. 25 §, 29 § och 36 § skollagen (2010:800).

krav införs på att eleverna som huvudregel ska ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten.[14]

Rektor ansvarar för att fördela resurser inom skolenheten efter elevernas olika förutsättningar och behov.[15] I rektorns beslut om respektive enhets inre organisation kan till exempel ingå att besluta om lärartäthet och klasstorlek. Lärartätheten är läsåret 2023/24 i genomsnitt 17,6 elever per lärare i förskoleklass respektive 12,0 elever per lärare i grundskola.[16] Lärartätheten varierar samma läsår i grundskolan mellan enskilda och kommunala huvudmän och är 13,3 respektive 11,8 elever per lärare.[17] Lärartätheten varierar också mellan landets kommuner i grundskolan mellan 7,5 och 16,5 elever per lärare.[18]

I skolan kan det finnas flera olika personalkategorier. Som huvudregel får dock endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare, och är behörig för viss undervisning, bedriva undervisningen.[19] Förskoleklassen har en jämförelsevis hög andel behöriga lärare och förskollärare; läsåret 2023/24 är andelen nästan 87 procent. I grundskolan är andelen behöriga lärare strax över 71 procent. Behörighetsgraden är högre hos kommunala huvudmän än hos enskilda huvudmän; läsåret 2023/24 är den 72,4 respektive 65,1 procent.[20] Behörighetsgraden varierar samma läsår mellan landets kommuner mellan 63,2 och 95,7 procent.[21]

6.1.3 Elever och skolenheter

Läsåret 2023/24 var det totalt cirka 1,2 miljoner elever i förskoleklass och grundskola. Huvuddelen av dessa elever fick sin skolgång hos en kommunal huvudman, 88 procent av eleverna inom förskoleklass och 84 procent inom grundskola.[22]

I december 2024 fanns det enligt Skolverkets skolenhetsregister cirka 3 600 skolenheter med förskoleklass och 4 700 skolenheter som

[14] Prop. 2023/24:164. *Stärkta skolbibliotek.* 2024/25:UbU3; rskr. 2024/25:39.
[15] 2 kap. 10 § skollagen (2010:800).
[16] Skolverket (2024). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning – läsåret 2023/24*, s. 11.
[17] Skolverkets statistik. Tabell 4 A: Pedagogisk högskoleexamen, genomsnittlig tjänstgöringsgrad, heltidstjänster och lärartäthet läsåren 2014/15–2023/24.
[18] Skolverkets statistik. Personalstatistik läsåret 2023/24, samtliga huvudmannatyper.
[19] 2 kap. 13 § skollagen (2010:800) samt förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
[20] Skolverket (2024). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning – läsåret 2023/24*, s. 15.
[21] Skolverkets statistik. Personalstatistik läsåret 2023/24, samtliga huvudmannatyper.
[22] Skolverket (2024). *Elever i förskoleklass Läsåret 2023/24,* s. 11 och Skolverket (2024). *Elever och skolenheter i grundskolan Läsåret 2023/24*, s. 12.

bedriver grundskola. Skolenheterna med förskoleklass bedriver också grundskola, totalt finns det därför cirka 4 700 skolenheter. Antalet skolenheter är inte detsamma som antalet skolbyggnader, eftersom en skolbyggnad kan innehålla flera skolenheter. Till exempel förekommer det att huvudmän delar upp verksamheten inom samma skolbyggnad på flera skolenheter efter stadieindelningen.

Huvuddelen av skolenheterna i skolenhetsregistret, 82 procent inom förskoleklass och 83 procent inom grundskolan, har en kommunal huvudman.

Av skolenheter som drivs av en enskild huvudman är det vanligast att det är i aktiebolagsform, 64 procent av de enskilda skolenheterna inom grundskola drivs i aktiebolagsform (se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Antal enheter per huvudmannatyp och juridisk form

Grundskola, december 2024

Huvudmannatyp	Grundskola
Kommunal	3 856
Region	1
Enskild	837
varav aktiebolag	*533*
varav ekonomisk förening	*117*
varav ideell förening	*94*
varav handelsbolag och kommanditbolag	*4*
varav registrerade trossamfund	*3*
varav övriga stiftelser och fonder	*86*
Totalt	**4 694**

Källa: Skolverkets skolenhetsregister.

I skolenheterna i tabellen ovan ingår 23 internationella skolenheter som bedriver undervisningen enligt internationell eller annat lands läroplan på grundskolenivå. Tre fjärdedelar av dessa enheter drivs i enskild regi. Cirka hälften av enheterna har också undervisning för barn i förskoleklassålder. Läsåret 2023/24 gick strax över 6 000 elever i internationella skolor, vilket motsvarar 0,5 procent av eleverna i grundskoleålder.

Sammanlagt är det cirka 550 huvudmän som driver de enskilda skolenheterna. Vanligast är att en huvudman har en skolenhet, men

det finns också huvudmän som har 20–40 skolenheter. En huvudman kan ingå i en koncern tillsammans med flera andra huvudmän.

Fristående grundskola finns i cirka 65 procent av landets kommuner.

Den vanligaste skolenheten har årskurserna 1–6; cirka 41 procent av alla skolenheter hade det läsåret 2023/24 och 18 procent av skolenheterna hade alla årskurser.[23] Bland de fristående skolenheterna är det vanligare att ha elever i alla stadier; det är då enligt skolenhetsregistret cirka 41 procent av skolenheterna som har det. Därefter är det vanligast med årskurserna 1–6, vilket cirka 23 procent av de fristående skolenheterna har elever i.

Storleken på Sveriges skolor varierar tämligen mycket, från tiotalet till tusentalet elever. Läsåret 2023/24 är det nästan tio procent av grundskoleenheterna som har 49 eller färre elever och cirka hälften av grundskolenheterna har 199 eller färre elever. Det är samtidigt en mindre andel av eleverna som går i dessa skolor, 18 procent av eleverna går vid skolor med 199 eller färre elever. Både kommunala och enskilda huvudmän driver många jämförelsevis små skolenheter (se tabell 6.2).

Tabell 6.2 Skolenheter och elever fördelat på skolstorlek, grundskola

Kommunala och enskilda huvudmän, läsåret 2023/24

Skolenhets-storlek	Kommunal huvudman				Enskild huvudman			
	Skolenheter		Elever		Skolenheter		Elever	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
–49	322	8,4	9 058	1,0	128	15,7	3 863	2,1
50–99	522	13,6	39 575	4,3	162	19,9	12 019	6,6
100–199	1 029	26,9	151 665	16,4	183	22,4	27 366	15,1
200–299	855	22,3	212 006	23,0	127	15,6	30 505	16,9
300–399	460	12,0	157 088	17,0	67	8,2	22 866	12,6
400–499	315	8,2	140 522	15,2	68	8,3	30 589	16,9
500–599	154	4,0	83 927	9,1	38	4,7	20 561	11,4
600–699	75	2,0	48 430	5,2	16	2,0	10 165	5,6
700–799	54	1,4	40 230	4,4	14	1,7	10 438	5,8

[23] Skolverket (2024). *Elever och skolenheter i grundskolan Läsåret 2023/24*, s. 25.

Skolenhets-storlek	Kommunal huvudman				Enskild huvudman			
	Skolenheter		Elever		Skolenheter		Elever	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
800–899	25	0,7	21 394	2,3	4	0,5	3 403	1,9
900–999	9	0,2	8 498	0,9	6	0,7	5 584	3,1
1000–	10	0,3	10 627	1,2	3	0,4	3 545	2,0
Totalt	**3 830**		**923 020**		**816**		**180 904**	

Källa: Skolverkets statistik.

6.1.4 Resursfördelning inom förskoleklass och grundskola

Resursfördelningen sker i kommunerna oftast i två steg: först från kommunfullmäktige till ansvarig nämnd, därefter från ansvarig nämnd till kommunens egna skolor samt till enskilda huvudmän och andra kommuner.

Resursfördelning från kommunfullmäktige till ansvarig nämnd

Det varierar mellan kommunerna hur kommunfullmäktige fördelar resurser till ansvarig nämnd (utbildningsnämnden eller motsvarande). Det förekommer såväl att resursfördelningen görs volymstyrd med en peng per elev, som med ett anslag som inte är direkt volymrelaterad. Enligt utredningens enkät fördelar kommunfullmäktige i över hälften av kommunerna (60 procent) resurser för drift av förskoleklass och grundskola till ansvarig nämnd som anslag, ibland i kombination med en peng per elev.

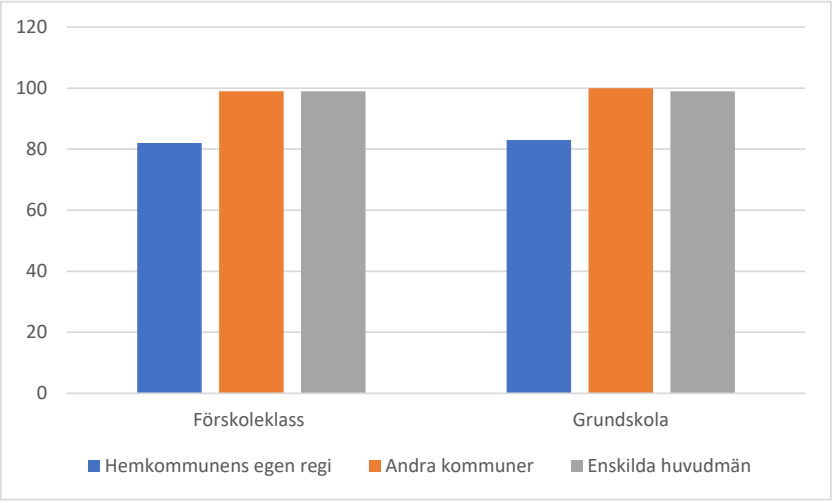
Resursfördelning till skolan

Den vanligaste formen för ersättning till skolorna från ansvarig nämnd är peng per elev, ibland i kombination med någon form av anslag. När det gäller ersättningen till fristående skolor och interkommunala skolor är det nästan 100 procent av kommunerna som ersätter med en peng per elev inom förskoleklass och grundskola. Till skolor som drivs i kommunens egen regi är det en något lägre andel som använder peng per elev, även om det är en övervägande del av kommunerna som har det. I över 80 procent av kommunerna ersätter ansvarig nämnd

sina förskoleklass- och grundskolor med en peng per elev, ibland i kombination med peng per klass eller ett anslag som inte är direkt styrt av volymer utan ges per skola eller för förvaltningen totalt (se figur 6.1). Några kommuner har angett mer än ett svarsalternativ och 31 procent har svarat att skolorna finansieras med anslag och fyra procent med peng per klass.

Figur 6.1 Andel (%) av kommunerna som ersätter grundskolan med en peng per elev

Hemkommunens egen regi, andra kommuner och enskilda huvudmän



Källa: Utredningens enkät.

Enskilda huvudmäns lokalkostnader ska ersättas med hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev. Men om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader, om dessa är skäliga.[24] Enkäten visar att det är ovanligt att ersättning enligt faktiska kostnader lämnas. I två procent av kommunerna lämnas ersättning för faktiska kostnader som är högre än kommunens genomsnittliga kostnad. En lika stor andel av kommunerna ger ersättning för faktisk kostnad som är lägre än kommunens genomsnittskostnad. Reste-

[24] 14 kap. 6 § skolförordningen (2011:185).

rande 96 procent av kommunerna ersätter med kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev.

När en elev har tagits emot i en annan kommuns skola enligt vårdnadshavarens önskemål är det hemkommunens ersättning som gäller, om inte kommunerna kommer överens om annat.[25] Överenskommelser verkar dock vara tämligen ovanliga; det vanligaste är enligt enkäten att ersättningen lämnas på samma grunder som hemkommunens skola. Det sker i 72 procent av kommunerna.

Det är en övervägande del av kommunerna som använder en stadiedifferentierad ersättning. Det är 85 procent av kommunerna som använder det till sina egna skolor. Det varierar om ersättningen följer skollagens stadieindelning eller om till exempel samma ersättning ges för låg- och mellanstadieelever.

Socioekonomisk omfördelning och andra strukturbidrag

Huvuddelen av kommunerna använder enligt enkäten en socioekonomisk resursfördelningsmodell, utöver den omfördelning som sker genom statsbidraget Kunskapsbidraget. Inom förskoleklass är det 64 procent och inom grundskola 70 procent som har det. Det varierar hur mycket resurser som omfördelas, men i genomsnitt omfördelas åtta procent av den totala kommunala ersättningen genom en socioekonomisk modell.[26]

Det varierar vilken modell som kommunerna använder för denna resursfördelning. SCB har sedan flera år tillbaka erbjudit landets kommuner en indexmodell som ofta benämns SCB-modellen. SCB-modellen är ett grundkoncept, men de kommuner som beställer index av SCB begär ofta någon typ av justering i modellen, vilket gör att det finns ett stort antal varianter. Enligt enkäten är det cirka hälften av kommunerna som använder SCB:s modell för fördelningen. Kunskapsbidragets indexmodell är en vidareutveckling av SCB-modellen och det är 15 procent av kommunerna som använder denna inom grundskolan.

Det är främst mindre kommuner som inte har en socioekonomisk resursfördelningsmodell, utöver omfördelningen inom Kunskapsbidraget. Av de 67 kommuner som i enkäten har svarat att de inte

[25] 9 kap. 16 § och 10 kap. 34 § skollagen (2010:800).
[26] Sweco (2024). *PM, beräkningar till grund för nationell skolpengsnorm*.

har en kommunalt finansierad socioekonomisk resursfördelningsmodell inom grundskolan är det strax över hälften som har färre än 1 000 elever. Det är endast två kommuner som har fler än 10 000 elever. Nästan hälften av kommunerna som inte har en socioekonomisk resursfördelningsmodell inom grundskolan har också uppgett att de har anslagsfinansiering av kommunens egna grundskolor. Det innebär att en socioekonomisk resursfördelningsmodell inte nödvändigtvis är tillämplig.

Kommunerna som inte har en socioekonomisk resursfördelningsmodell fick i enkäten frågan hur kommunen motsvarar skollagens krav på att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov.[27] Kommunerna har då bland annat uppgett att det bara finns en skola eller att det är små socioekonomiska skillnader mellan skolorna i kommunen och att det därför inte finns behov av att differentiera ersättningen baserat på det. Kommunerna har också uppgett andra sätt att säkerställa att resurser ges efter elevernas förutsättningar och behov, såsom att kommunen har centrala elevhälsoresurser, särskilda ekonomiska resurser för särskilda undervisningsgrupper och att resurstilldelning sker efter dialog mellan rektor och skolchef.

Över hälften av kommunerna (63 procent) använder inom grundskolan också någon annan form av strukturersättning än socioekonomisk omfördelning. Det varierar vad det är för typ av ersättning, men vanligast är att ge någon form av småskole- eller glesbygdskompensation. Flera kommuner har också särskild ersättning för nyanlända. Det förekommer även extra ersättningar för barn i behov av särskilt stöd samt för till exempel internationell inriktning.

6.1.5 Kostnader för förskoleklass och grundskola

Den genomsnittliga nettokostnaden i riket per elev i förskoleklass och grundskola är 2023 cirka 120 000 kronor (se tabell 6.3). Det innebär en kostnadsökning i löpande priser från föregående år om 7,7 procent per elev i förskoleklass och grundskola.

[27] 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).

Tabell 6.3 Nettokostnad per elev i förskoleklass och grundskola, riket

	2019	2020	2021	2022	2023
Förskoleklass och grundskola	102 645	103 756	107 197	111 368	119 915

Källa: Kolada.

Kostnaden varierar mellan kommunerna från 99 600 till 184 000 kronor per elev i grundskolan 2023.[28]

Huvuddelen av den genomsnittliga kostnaden 2023 för den kommunala grundskolan (56 procent) avser undervisning, det vill säga kostnader för läro- och timplanbundna aktiviteter såsom lärarnas pedagogiska arbete. Därutöver utgör också lokaler (17 procent) och övrigt (14 procent) stora kostnadsposter. I övrigt ingår kostnad för utbildningsförvaltning (eller motsvarande), administration, studie- och yrkesvägledare, med mera. Måltider utgör cirka 6 procent. Kostnadsslagen lärverktyg och elevhälsa utgör båda vardera cirka 4 procent av den totala kostnaden för den kommunala grundskolan.[29]

Den nationella kostnadsstatistiken för förskoleklass är inte fördelad på samma sätt som för grundskolan utan den fördelas på personal, lokaler och övrigt. Kostnaderna fördelas här med 64 procent personal och 22 procent lokaler.

6.2 Modellbeskrivning bindande skolpengsnorm

6.2.1 Det normgrundande beloppet

Utredningen har utgått från den kommunala nettokostnaden enligt Räkenskapssammandragets driftsredovisning för förskoleklass och grundskola, som grund för att beräkna en bindande skolpengsnorm (se kapitel 5.4).

I redovisningen av den kommunala nettokostnaden i Räkenskapssammandraget ingår dock vissa kostnader, som enligt utredningens bedömning inte ska ersättas genom en bindande skolpengsnorm.

[28] Kolada.
[29] Kolada.

Dessa framgår nedan:

- Köp av verksamhet från staten, som i huvudsak avser ersättning för elever i sameskola eller i specialskola. Dessa kostnader avräknas i modellen med belopp i Räkenskapssammandraget.
- Köp från utlandet, som avser ersättning till utlandsskolor, i de fall kommunerna har valt att lämna ersättning till dessa. Dessa kostnader avräknas i modellen med belopp i Räkenskapssammandraget.
- Lämnade bidrag, som exempelvis kan avse föreningsbidrag. Dessa kostnader avräknas i modellen med belopp i Räkenskapssammandraget.
- Skolskjuts. Kostnader för detta avräknas i modellen med belopp i Räkenskapssammandraget.
- Tilläggsbelopp och motsvarande ersättning för kommunal verksamhet. Tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd och lovskola (och motsvarande ersättning för kommunal verksamhet) avräknas i modellen med ett schablonbelopp baserat på utredningens enkät till kommunerna om kostnaden för dessa ersättningar.[30] Schablonbeloppet är 1,5 procent av den totala nettokostnaden. Tilläggsbelopp (och motsvarande resurser för kommunal verksamhet) för modersmål avräknas med en beräkning av kostnaden för detta baserad på antalet heltidstjänster inom modersmålsundervisning.
- Hemkommunsansvar. Kostnaden för utbudsansvaret har ingått i modellen och har hanterats enligt beskrivning nedan. Kostnaden för resterande hemkommunsansvar, som främst utgörs av myndighetsuppdrag, har däremot avräknats med ett schablonbelopp baserat på en fråga till ett urval kommuner om uppskattad kostnad.[31] Schablonbeloppet är 1 procent av nettokostnaden.

Det kvarstående beloppet, efter ovanstående kostnadsposter har räknats av, utgör det så kallade normgrundande beloppet.

[30] Sweco (2024). *PM, beräkningar till grund för nationell skolpengsnorm*.
[31] 19 kommuner har besvarat en fråga om att uppge sin kostnad för de uppdrag som anges i bilaga 3, i kronor och som andel av den totala budgeten för verksamheterna förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem. Svaren har varierat mellan 0,15 och 4 procent med ett medelvärde om 0,95 procent. Utredningen har avrundat detta till 1 procent.

Reservation för utbudsansvaret

Från det normgrundande beloppet har en andel som ska motsvara kommunernas kostnader för utbudsansvaret reserverats. Beräkningen omfattar nedanstående två delar:

- *Merkostnader för det som benämns platsgarantin*, det vill säga beredskapen för att på kort sikt alltid kunna ta emot nya elever och för att på lång sikt hantera variationen i elevunderlag. Beräkningen framgår av kapitel 10.
- *Merkostnader för verksamhet i glesbygd*. Utredningen har tagit fram ett index för att beräkna merkostnad i glesbygd. Gleshetsproblematik som handlar om höga skolskjutskostnader har exkluderats, eftersom skolskjuts inte ska ersättas genom normen. Indexet spänner från 100–117, där värden över 100 indikerar merkostnader. Framför allt är det kommunerna i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland som får relativt stora påslag. Indexets sammansättning framgår närmare av bilaga 3.

Stadiedifferentierad grundersättning

Av det belopp som kvarstår, efter att ovanstående belopp har reserverats för tillägg till kommunala huvudmän, har 92 procent fördelats som grundersättning och resterande 8 procent har fördelats som ett socioekonomiskt tillägg, till samtliga huvudmän. Den socioekonomiska omfördelningen med 8 procent grundas i att det är den genomsnittliga omfördelningen som enligt enkäten görs i dag, exklusive Kunskapsbidraget. Kunskapsbidraget motsvarar en omfördelning om ytterligare 5 procent, vilket innebär att det i genomsnitt omfördelas 13 procent.

Grundersättningen har stadiedifferentierats baserat på den genomsnittliga differentieringen som kommunerna enligt utredningens enkät gör i nuläget. Lågstadiet har baserat på detta getts index 1,0, medan förskoleklass har fått index 0,85, mellanstadiet 1,05 och högstadiet 1,20. Stadiedifferentiering motiveras bland annat med skillnader mellan stadierna i omfattningen av antalet undervisningstimmar och att nya ämnen tillkommer i högre åldrar med andra behov av undervisningssalar.

Tillägg och avdrag från grundersättningen

Utredningen har i modellen gjort fyra typer av tillägg och avdrag enligt nedan:

- socioekonomiskt tillägg
- justering för skillnader i lönekostnader
- justering för skillnader i lokalkostnader
- tillägg för merkostnader för utbudsansvaret (platsgaranti och verksamhet i glesbygd).

Det socioekonomiska indexet justeras årligen. Övriga indexberäkningar, som i varierande utsträckning utgår från index inom kostnadsutjämningen, ligger kvar över tid och justeras vid behov i samband med utvärdering av modellen.

Genom det *socioekonomiska tillägget* justeras för skillnader i skolenheternas elevsammansättning. Utredningen har använt samma socioekonomiska index som används inom Kunskapsbidraget. Indexet har beräknats per skolenhet och bygger på en statistisk modell som beräknar förväntat skolresultat. Den socioekonomiska omfördelningen har beräknats som ett tillägg i modellen. Alla huvudmän har därmed fått ett tillskott som är olika stort beroende på deras förutsättningar. Ett lågt index innebär goda socioekonomiska förutsättningar och ett högt innebär det omvända. Genomsnittet för riket är ett index om 100.

Eftersom det inte finns framtaget socioekonomiskt index för internationella skolor har dessa tilldelats 75 i socioekonomiskt index. Detta speglar att dessa skolor – generellt sett – har ett elevunderlag som innebär ett högre förväntat skolresultat och därmed ett lägre index än snittet i riket. Nya skolenheter, som det inte finns socioekonomiskt index för än, har tilldelats ett indexvärde i enlighet med rikets genomsnitt (100).

Grundersättningen har också korrigerats för skolenheternas skilda *lokal- och lönekostnadsläge* genom två olika index enligt nedan:

- För lokalkostnaderna har utredningen tagit fram ett index beräknat per kommun. Indexet baseras på en för kommungruppen genomsnittlig lokalkostnad per elev i kommunal verksamhet. Denna korrigeras på kommunnivå för skillnader i lokalt byggkostnads-

läge med hjälp av ett byggkostnadsindex som har tagits fram av Utjämningskommittén 2022.[32]

- För lönekostnaderna har utredningen använt samma index som Utjämningskommittén 2022 föreslagit för det kommunala utjämningssystemet.[33]

Tillägg för merkostnader för *utbudsansvaret*, vars beräkning och storlek framgår av kapitel 10, har lagts till de kommunala huvudmännens ersättning. Ett tillägg har beräknats för alla kommunala huvudmän, men huvudmän med gles bebyggelse har fått ett större tillägg.

Uppräkning med KPIF och momskompensation

Den nationella kostnadsstatistiken redovisas med viss eftersläpning. Exempelvis, om en norm ska beräknas inför 2028, kommer det sommaren 2027 finnas tillgänglig statistik från 2026. Utredningen har därför utgått från att det bör ske en uppräkning till aktuellt års kostnadsnivå. Utredningen har för uppräkningen använt prognos för konsumentprisindex med fast ränta (KPIF), som tas fram av SCB och används inom utjämningssystemet.

I likhet med dagens system bör modellen också innehålla en kompensation för moms till de enskilda huvudmännen. För enskilda huvudmän tillkommer således ett påslag på sex procent på normen.

6.2.2 Skolpengsnormen

Normen utgör en del av det modellberäknade värdet

Baserat på stegen som beskrivs ovan genererar modellen ett värde, eller en prislapp, per skolenhet och stadie. Modellen justerar ersättningen efter skolenheternas skilda strukturella förutsättningar i form av lokal- och lönekostnadsläge och elevgruppernas socioekonomiska sammansättning. Den justerar också för skillnader i ansvar genom tillägget för merkostnader för utbudsansvaret. Modellen fångar däremot inte skillnader i effektivitet eller ambition, utan modellen kan sägas spegla en för riket genomsnittlig effektivitet och ambition. Om

[32] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*, s. 496–503.
[33] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*, s. 346.

modellen hade kunnat ta hänsyn till detta och kunnat utgå från det mest kostnadseffektiva sättet att bedriva skolverksamheten, hade det troligen bidragit till att det modellberäknade värdet hade varit lägre. Utredningen har därför utifrån en sammantagen bedömning utgått från att det är 95 procent av detta modellberäknade värde som utgör skolpengsnormen. I bedömningen har utredningen beaktat hur normnivån påverkar såväl kommunens kostnader som enskilda huvudmäns intäkter.

Varierad norm efter förutsättningarna

Modellen resulterar i en norm beräknad per skola och stadie. Ersättningen per stadie är i grunden densamma för alla skolenheter, men justeringarna för lokal- och lönekostnadsläge samt socioekonomi gör att den kommer variera mellan skolenheterna inom landet och inom en kommun. Alla skolenheter inom en kommun har samma justering för lokal- och lönekostnadsläge, men däremot skiljer sig det socioekonomiska tillägget mellan skolenheterna beroende av respektive skolas elevgruppssammansättning. En skolas socioekonomiska tillägg varierar i modellen mellan 1 600 och 34 000 kronor per elev. Detta får i förlängningen en liten påverkan också på lönejusteringen, eftersom den socioekonomiska komponenten ingår i kostnadsmassan som ligger till grund för justeringen. Vid samma socioekonomiska index, inom samma kommun, är dock löne- och lokaljusteringarna helt identiska mellan skolenheter.

Exempelvis, för lågstadiet generar modellen en ersättning, innan justeringar och uppräkning, om 79 014 kronor per elev 2022. Efter justeringar och uppräkningar varierar ersättningen mellan samtliga skolenheter i lågstadiet från 86 200 kronor till 130 576 kronor per elev (exklusive momskompensation). Genomsnittet är 100 822 kronor per elev i lågstadiet 2022.

Av tabell 6.4 framgår normens uppbyggnad i genomsnitt för kommunal respektive enskild huvudman för årskurs 1–3. Det är endast grundersättningen som varierar beroende på stadie. Utbudsansvarets platsgaranti genererar samma tillägg per elev till alla kommunala huvudmän oavsett stadie. Övriga tillägg eller avdrag baseras som nämns ovan på index och varierar inte mellan stadierna. Av tabellen framgår bland annat att eftersom kommunala huvudmän i genomsnitt

har högre socioekonomiska index får de också ett högre socioekonomiskt tillägg än de enskilda huvudmännen. De enskilda huvudmännen verkar samtidigt i genomsnitt i kommuner med högre index för lokal- och lönekostnadsläge och dessa får därför en större justering i dessa delar jämfört med vad de kommunala huvudmännen i genomsnitt får.

Tabell 6.4 Normens sammansättning i genomsnitt per elev

Norm i genomsnitt för kommunal respektive enskild huvudman, årskurs 1–3 innan uppräkning med KPIF och exklusive moms

Norm åk 1–3 innan uppräkning	Kommunal huvudman	Enskild huvudman	Skillnad
Grundersättning	**79 014**	**79 014**	**0**
Strukturjusteringar	**6 788**	**6 885**	**–97**
Socioekonomi	7 759	6 278	1 481
Löneläge	–533	386	–919
Lokalkostnadsläge	–438	221	–659
Ansvarsjusteringar	**6 758**	**0**	**6 758**
Gleshet	1 064	0	1 064
Platsgaranti	5 694	0	5 694
Summa norm åk 1–3	**92 560**	**85 898**	**6 661**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Ersättning per elev

I tillägget till de kommunala huvudmännen ingår som framgick ovan en justering för gleshet. Denna innebär att kommunala skolor i glesbygd allt annat lika har en högre normnivå än övriga skolor.

Utredningen har därutöver inte lagt in någon justering för skolstorlek utan modellen bygger på att det är samma ersättning per elev oavsett skolstorlek. I kapitel 3 beskrev utredningen att Danmark och Norge har den typen av differentiering i ersättningen till enskilda skolenheter. Enligt en tidigare undersökning från Statskontoret för åren 1992, 1998 och 2008 påverkar elevkullarnas storlek samt gleshet och skolstorlek kommunernas skolkostnader. Enligt undersökningen är det de minsta skolorna som har en högre kostnad per elev. Kommuner

som har skolor som i genomsnitt har färre än 100 elever per skola och kommuner med i genomsnitt mellan 100 och 149 elever per skola har högre kostnader än riksgenomsnittet.[34]

Kommunernas ersättningsmodeller utgår i dag i huvudsak från att det är samma skolpeng oavsett elevtal. Enligt denna utrednings enkät har dock cirka 40 procent av kommunerna någon form av tillägg för små skolor ofta kopplad till att skolorna finns på landsbygd, skärgård eller i annan glesbygd. Riksrevisionen konstaterar i en rapport att med ”dagens regelverk finns uppenbarligen möjligheter för mycket små skolor att överleva”.[35]

Utredningen har inte i uppdrag att förändra den nuvarande skolstrukturen. Utredningen anser att en bindande skolpengsnorm som innehåller ytterligare justering för småskalighet, utöver gleshetsjusteringen till kommuner, riskerar att förändra incitamenten för skolstrukturen. Utredningen anser att den aktör som finansierar skolan, det vill säga kommunen, också bör ansvara för den typen av kostnadspåverkande beslut. Om en bindande skolpengsnorm skulle införas är utgångspunkten i direktiven att kommunerna ska kunna välja att ge ytterligare resurser utöver den lägsta nivå som normen innebär för enskilda huvudmän. Det innebär att kommunen vid behov kan välja att ge mer ersättning till enskilda huvudmän, till exempel för att kompensera för verksamhet i gles bebyggelse, och de kan därmed fortsätta att tillämpa de småskoletillägg som används i dag. Utredningen anser därför inte att det finns behov av att göra ytterligare anpassningar i modellen för att justera för skillnader i skolstorlek. (I avsnitt 10.6.2 resonerar utredningen däremot utifrån om beräkningsmodellen endast skulle tillämpas för enskilda huvudmän och de annorlunda förutsättningar det innebär.)

6.3 Modellens utfall

Utredningen har utgått från kostnadsstatistiken för 2020 i Räkenskapssammandraget för att beräkna utfallet av modellen för 2022. Utredningen har jämfört detta utfall med den intäkt som de enskilda huvudmännen redovisat till SCB att de hade 2022 respektive den kostnad som de kommunala huvudmännen redovisade för 2022.

[34] Statskontoret (2013). *Resurserna i skolan*, s. 57–58.
[35] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 52.

Utredningen har i simuleringen gjort vissa justeringar när det gäller kostnads- och intäktuppgifterna enligt nedan:

- Enheter med kraftigt avvikande intäkter, endera uppåt eller nedåt, har tagits bort, eftersom dessa inte bedöms vara rätt redovisade alternativt finansieras med en hög andel tilläggsbelopp som inte ska ersättas genom modellen. Det innebär att antalet skolenheter och huvudmän i simuleringen är färre än vad de egentligen var det aktuella året (714 i stället för 873 fristående skolenheter).
- Från kommunala enheters kostnadsuppgifter har utredningen räknat av en schablon för motsvarande tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd, lovskola och modersmål, eftersom det är kostnader som inte ska ersättas genom modellen. Från intäkten för enskilda huvudmän har en schablon för modersmål räknats bort.

Utredningen har gjort modellberäkningen för 2022, eftersom det var det senaste aktuella året med tillgänglig statistik när utredningen gjorde sina analyser. Det två föregående åren var dock inflationen ovanligt hög, vilket medför att uppräkningen med KPIF är högre än de närmaste tidigare åren.

6.3.1 Simulering för kommunala huvudmän

För de kommunala huvudmännen generar modellen tillskott om totalt 2 miljarder kronor. Det motsvarar 1,9 procent av den jämförbara kostnaden.

Det är 109 av de 290 kommunala huvudmännen som behöver tillskjuta resurser. Tillskotten spänner från 50 till 25 500 kronor per elev. Det är 48 kommuner som behöver tillskjuta mellan 5 000 och 25 500 kronor per elev. För de fem kommuner som behöver skjuta till mest resurser per elev motsvarar deras tillskott mellan 16–31 procent av motsvarande kostnad i dag.

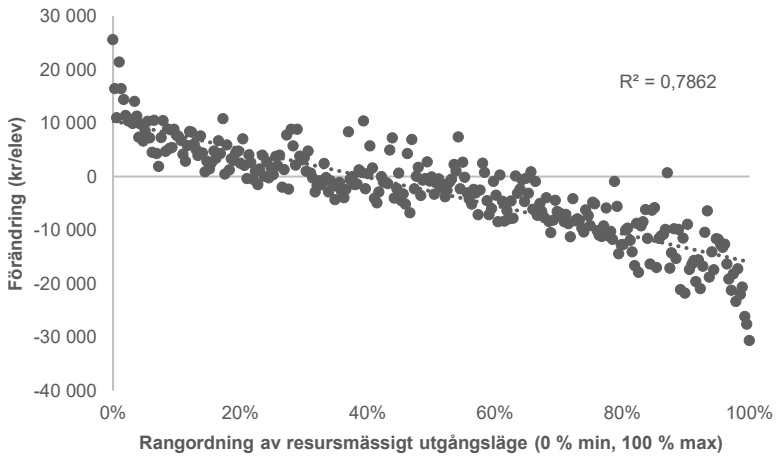
I kommungrupperna[36] ”Storstäder” och ”Landsbygdskommun med besöksnäring” finns det få kommuner som behöver skjuta till resurser. I övriga kommungrupper är det mellan 37 och 67 procent av kommunerna som behöver skjuta till resurser.

[36] Utredningen har använt SKR:s kommungruppsindelning.

Det är främst kommuner som har en låg kostnad i utgångsläget som behöver skjuta till mer resurser. Utredningen har jämfört det resursmässiga utgångsläget med den förändring som modellen skulle generera för de kommunala huvudmännen 2022. Det visar då att kommuner som har en låg kostnad per elev i utgångsläget skulle behöva tillskjuta mer resurser om modellen införs. För kommunerna som har en hög kostnad per elev genererar modellen en lägre ersättning jämfört med utgångsläget (se figur 6.2). Normen skulle inte vara bindande för kommuner vars resurser överstiger normen och dessa kommuner skulle därför kunna välja att fortsätta ha en resurstilldelning över normnivån.

Figur 6.2 Samvariationen mellan förändring och resursmässigt utgångsläge

Kommunala huvudmän 2022

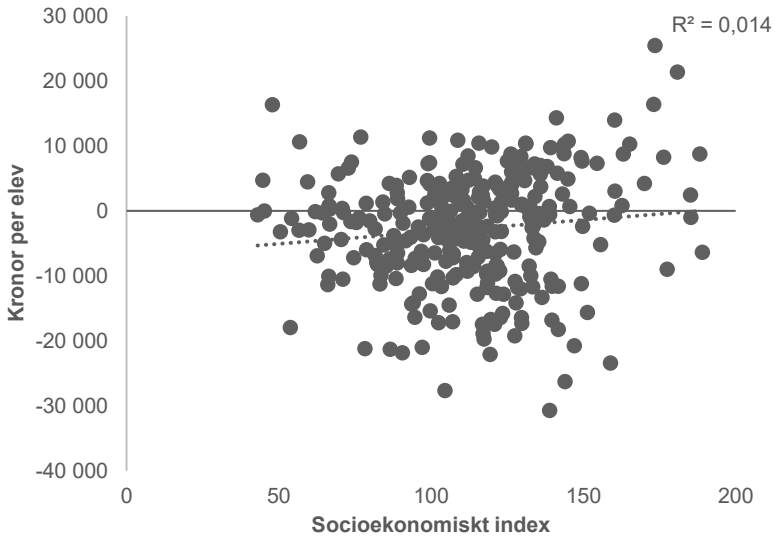


Anm. Positiva värden på y-axeln indikerar tillskott i förhållande till i dag.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Det finns däremot ingen stark koppling mellan tillskott och socioekonomi. När utredningen har ställt den förändring som modellen generar i kronor per elev i förhållande till respektive kommuns socioekonomiska index finns det inget tydligt samband. Såväl kommuner med högt som lågt socioekonomiskt index behöver skjuta till mer resurser och vice versa (se figur 6.3).

Figur 6.3 Samvariation mellan förändring och socioekonomi

Kommunala huvudmän 2022



Anm. Positiva värden på y-axeln indikerar tillskott i förhållande till i dag.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Bland kommunerna som behöver ge tillskott är det vanligt att de har en lägre andel behöriga lärare än kommungruppens genomsnitt. Utredningen har gjort ett index över lärarbehörigheten i respektive kommungrupp enligt SKR:s indelning, där index 100 utgör genomsnittet för lärarbehörigheten i kommungruppen. Det är 60 av 109 tillskottskommuner som har ett index under 100 och alltså har en lägre andel behöriga lärare än de jämförbara kommunerna. Men i gruppen tillskottskommuner finns det samtidigt flera kommuner med högre behörighetsgrad än genomsnittet för respektive kommungrupp.

Bland kommunerna som enligt modellen skulle behöva tillföra resurser är det är ungefär lika många som har ett högre som har ett lägre skolresultat än vad som är förväntat. Utredningen har relaterat det beräknade tillskottet till det förväntade skolresultatet för de kommunala huvudmännen. Det förväntande skolresultatet har tagits fram av SKR baserat på sociodemografiska bakgrundsvariabler för tre olika resultatmått: andel som uppnår betyget E i alla ämnen, andel godkända till gymnasiets yrkesprogram samt meritvärde.

6.3.2 Simulering för enskilda huvudmän

För enskilda huvudmän generar modellen minskade intäkter om totalt cirka 34 miljoner kronor. Det motsvarar 0,2 procent av den jämförbara kostnaden. Simuleringen har gjorts genom att jämföra normen med de uppgifter som SCB samlar in om enskilda huvudmäns kostnader och intäkter. Det ska dock noteras att den statistiken inte genomgår samma kvalitetssäkring som den i Räkenskapssammandraget. Exempelvis har utredningen noterat att det finns en skillnad mellan kommunernas redovisade köp av huvudverksamhet och de enskilda huvudmännens redovisade intäkter från kommun. Det medför att de enskilda huvudmännens intäkter förefaller vara något underrapporterade i simuleringen. Det ska också tas i beaktande att simuleringen bygger på antagandet om att bidrag ges enligt normen. Det är samtidigt troligt att en del kommuner skulle välja att fortsätta ge en högre ersättning än vad modellen innebär (se nedan).

Med reservation för vad som nämns ovan om intäktsstatistiken visar simuleringen att modellen ger tillskott för 46 procent av de enskilda huvudmännen. Det är främst enskilda huvudmän i kommungruppen ”Pendlingskommun nära storstad”, som skulle få tillskott. Tillskotten spänner från 65 kronor upp till 33 000 kronor per elev. Det är cirka 26 procent av de enskilda huvudmännen som genom modellen får ytterligare 5 000 kronor eller mer per elev.

Simuleringen visar också att resterande 54 procent av de enskilda huvudmännen skulle riskera att få en intäktsminskning. Minskningen skulle kunna spänna från cirka 35 kronor upp till 52 500 kronor per elev. Det är 40 procent av de enskilda huvudmännen som riskerar att få en intäktsminskning om 5 000 kronor eller mer per elev.

Med en skolpengsnorm som fastställer en miniminivå skulle kommunerna vara tvungna ett utge tillskotten enligt ovan. Däremot är utgångspunkten i utredningens direktiv att det ska vara möjligt för kommuner att ge mer än skolpengsnormen. Det är därför inte givet att den intäktsminskning som simuleringen visar på, skulle uppstå i verkligheten. Simuleringen visar till exempel att enskilda huvudmän i kommungrupperna ”Landsbygdskommun” och ”Landsbygdskommun med besöksnäring” i genomsnitt riskerar att förlora mest intäkt per elev. Utredningen har i modellen beräknat att gleshetsjusteringen tillfaller den kommunala huvudmannen, eftersom det är kommunen som ansvarar för att utbildning kommer till stånd för alla berörda.

Men det är, enligt utredningens bedömning, troligt att flera kommuner skulle välja att fortsätta ge enskilt drivna små skolor i glesbygd högre ersättning i form av småskoletillägg eller liknande. Den intäktsminskning som simuleringen visar på skulle därför troligen inte uppstå fullt ut.

6.3.3 Totala kostnadseffekten – på kort och lång sikt

Kommuner vars ersättning överstiger normnivån skulle endera kunna välja att minska ersättningen ner till normnivån, eller behålla nivån och eventuellt öka den ytterligare. Det gäller både ersättningen till kommunal och enskild regi. Om alla kommuner väljer att tillämpa modellen strikt för sin egen verksamhet och för enskilda huvudmän, det vill säga om ingen kommun ger mer resurser än normnivån, skulle modellen innebära kostnadsminskningar på totalen. Eftersom det inte går att med säkerhet veta vilka beslut som kommunerna skulle ta i en sådan situation, är den totala kostnadseffekten av modellen ett givet år inte möjlig att bedöma med säkerhet.

På längre sikt kan modellen innebära en viss kostnadsdrivande effekt genom att den är baserad på en justerad genomsnittskostnad och utgår från att de kommuner som understiger normen ska vara tvingade att höja sin ersättning till normnivån. Därigenom ökar nettokostnaden och normnivån kommande år. Men även effekten på lång sikt är beroende av hur kommuner som överstiger normen väljer att göra.

7 Beräkningsmodell med bindande norm för fritidshem

I detta kapitel beskriver utredningen den beräkningsmodell med en bindande norm som utredningen har tagit fram för fritidshem samt redogör för utfallet av modellen. Kapitlet inleds med en bakgrundsbeskrivning om fritidshemmet.

7.1 Bakgrund

7.1.1 Målgrupp

Fritidshem ingår i skolväsendet och regleras i skollagen, men är inte en egen skolform. Utbildning i fritidshem ska bedrivas enligt vissa delar i grundskolans läroplan: dels gemensamma delar om värdegrund, uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer, dels ett eget avsnitt om fritidshem. I läroplanen för sameskolan respektive specialskolan ingår också fritidshem. Förskoleklass och anpassad grundskola har inte en egen läroplan för fritidshemmet, utan följer den läroplan som gäller för grundskolan.

Fritidshem är en frivillig verksamhet för den deltagande eleven. Kommunerna är däremot skyldiga att erbjuda utbildning i fritidshem från och med sex års ålder till och med vårterminen det år eleven fyller tretton år till följande målgrupper:

- elever vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar eller om eleven har eget behov på grund av familjens situation i övrigt[1]
- elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling.[2]

[1] 14 kap. 5 § skollagen (2010:800).
[2] 14 kap. 6 § skollagen (2010:800).

Begreppet ”eget behov på grund av familjens situation i övrigt” kan avse elever med annat modersmål än svenska, som bor i glesbygd eller elever vars föräldrar är arbetslösa, sjukskrivna eller deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.[3]

Från och med höstterminen det år då eleven fyller tio år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem. Förutsättningen är dock att eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem.[4] Öppen fritidsverksamhet ingår inte i skolväsendet utan i det som i skollagen benämns annan pedagogisk verksamhet. Öppen fritidsverksamhet ingår dock inte i utredningens uppdrag.

Regleringen av möjligheterna att välja fritidshem skiljer sig åt från regleringen av skolvalet och innebär att det inte är ett fritt val. Fritidshem ska erbjudas vid, eller så nära som möjligt, den skolenhet där eleven får sin utbildning.[5] Kommunerna är skyldiga att erbjuda fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Huvudmän för fristående skolor kan erbjuda fritidshem till sina elever, men har ingen skyldighet att göra det.[6] Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en fristående skola i de fall den enskilda huvudmannen inte erbjuder fritidshem.[7]

Även om skollagen begränsar vilka grupper som ska erbjudas fritidshem finns det inget som hindrar att kommunen erbjuder fritidshem till samtliga barn i kommunen och en del kommuner erbjuder någon form av utökad rätt till fritidshem. En utökning av rätten till fritidshem har också föreslagits av Utredningen om utökad rätt till fritidshem. Utredningen har föreslagit att en utökad rätt till fritidshem ska utformas som ett avgiftsfritt allmänt fritidshem för alla 6–9-åringar.[8] Betänkandet har remissbehandlats under 2023 och har därefter beretts i Regeringskansliet.

[3] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fritidshem-och-oppen-fritidsverksamhet. Hämtat 2025-03-24.
[4] 14 kap. 7 § skollagen (2010:800).
[5] 14 kap. 10 § skollagen (2010:800).
[6] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fritidshem-och-oppen-fritidsverksamhet. Hämtat 2025-03-24.
[7] 14 kap. 3 § andra stycket skollagen (2010:800).
[8] SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*.

7.1.2 Krav på utbildningen och undervisningen

Skollagen reglerar att fritidshem ska erbjudas under den del av dagen som eleverna inte går i skolan och under lov. Fritidshem behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.[9] Det är inte reglerat hur många timmar som ska erbjudas varje elev. När det gäller elever vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar ska fritidshemmet erbjudas ”i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas arbete eller studier”.[10]

Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda eleverna en meningsfull fritid och ska komplettera skolformerna.[11] I den del av grundskolans läroplan som behandlar fritidshemmet anges undervisningens centrala innehåll inom områdena: språk och kommunikation, skapande och estetiska uttrycksformer, natur och samhälle samt lekar, fysiska aktiviteter och utevistelse. Läroplanen listar de delar som undervisningen i fritidshem ska omfatta. Exempelvis ska natur och samhälle bland annat omfatta ”matematik som redskap för att beskriva vardagliga företeelser och för att lösa vardagliga problem”.[12] Motsvarande reglering av ämnens, eller ämnesområdens, omfattning i timmar finns däremot inte när det gäller undervisningen i fritidshem som i grundskolan.

På samma sätt som för skolformerna regleras vissa kvalitetsaspekter i fritidshemmen genom ramlagstiftning i skollagen. Huvudmannen ska enligt skollagen se till att eleverna i fritidshemmet erbjuds en god miljö och att de lokaler och den utrustning finns, som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.[13] Av fritidshemmets läroplan framgår att verksamheten ska präglas av omsorg för eleverna. Enligt förarbetena ingår det i begreppet ”omsorg” att eleverna ska serveras varierade och näringsriktiga måltider.[14] Skollagens reglering av elevhälsa omfattar däremot endast skolformerna.[15]

Enligt skollagen ska huvudmannen se till att elevgrupperna i fritidshemmet har en lämplig sammansättning och storlek.[16] Läsåret

[9] 14 kap. 8 § skollagen (2010:800).
[10] 14 kap. 5 § skollagen (2010:800).
[11] 14 kap. 2 § skollagen (2010:800).
[12] Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, kapitel 4.
[13] 14 kap. 9 § och 2 kap. 35 § skollagen (2010:800).
[14] Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/avgifter. Hämtat 2025-03-24.
[15] 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).
[16] 14 kap. 9 § skollagen (2010:800).

2023/24 är det genomsnittliga antalet elever per lärare 23,9. I kommunala fritidshem är lärartätheten 23,0 och i fristående fritidshem 31,5 elever per lärare.[17]

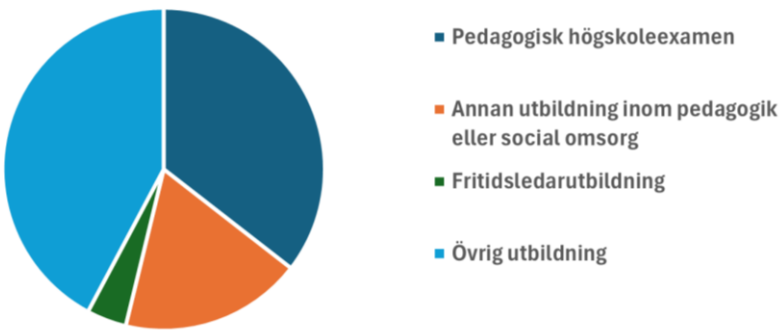
Huvudregeln är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare, och är behörig för viss undervisning, får bedriva undervisningen.[18] I fritidshemmet får det dock också finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas.[19]

En stor andel av de anställda inom fritidshemmet (42,2 procent) har inte pedagogisk utbildning eller fritidsledarutbildning (se figur 7.1). Det är 15,2 procent av fritidshemmen som inte har någon personal med pedagogisk högskoleexamen. Andelen fritidshem som helt saknar personal med pedagogisk högskoleexamen är större bland fritidshem med enskild huvudman än fritidshem med kommunal huvudman (28,2 respektive 12,6 procent).[20]

Andelen av de anställda som har en pedagogisk högskoleutbildning är i genomsnitt 35,5 procent, med en högre andel i kommunala fritidshem än inom enskilda fritidshem (37,7 jämfört med 20,0 procent).[21]

Figur 7.1 Personalens utbildning inom fritidshemmet

Andelen av samtliga anställda, läsåret 2023/24



Källa: Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret* 2023/24.

[17] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 18–19.
[18] 2 kap. 13 § skollagen (2010:800).
[19] 2 kap. 14 § skollagen (201:800).
[20] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 16–17.
[21] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 16–17.

Strax över hälften av de anställda (51,3 procent) har en tjänst som lärare. Av dessa är det 44,3 procent som har lärarlegitimation med behörighet att undervisa i fritidshem. Andelen behöriga lärare är högre i kommunala fritidshem än i fristående (46,0 jämfört med 28,1 procent).[22]

7.1.3 Elever och enheter

Läsåret 2023/24 var 501 000 elever inskrivna i fritidshem. Det motsvarar att 57,1 procent av alla barn mellan 6–12 år är inskrivna i fritidshem. I åldern 6–9 år är inskrivningsgraden högre, 84,0 procent och i åldern 10–12 år är inskrivningsgraden betydligt lägre, 21,9 procent.[23]

Inskrivningsgraden varierar mellan kommunerna från cirka 49 procent till 100 procent i åldersgruppen 6–9 år 2023.[24] Kommuner som har hög inskrivningsgrad är över lag kommuner med goda socioekonomiska förutsättningar.[25]

Inskrivningsgraden skiljer sig åt mellan elever som går i grundskola respektive i anpassad grundskola. I tidiga åldrar är inskrivningsgraden lägre bland elever som går i anpassad grundskola (74,0 procent jämfört med 84,7 procent i grundskolan). Men inskrivningsgraden för elever från anpassad grundskola minskar inte lika mycket mellan låg- och mellanstadiet som för grundskolans elever. I mellanstadiet är det 58,7 procent av elever i anpassad grundskola som är inskrivna i fritidshem och 21,1 procent av eleverna i grundskolan.[26] Elever som är mottagna inom anpassad grundskola är samtidigt en liten del av fritidshemseleverna; elever som går i anpassad grundskola motsvarar lite mer än en procent av alla elever i grundskoleålder.

Det varierar om elever som går i anpassad grundskola går på ett fritidshem med enbart elever från anpassad grundskola eller om de deltar i samma fritidshem som grundskoleeleverna. Det senare kan då ske i separat grupp eller i grupp tillsammans med grundskoleeleverna, med eventuella särskilda resurspersoner.

[22] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 17–18.
[23] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 9–10.
[24] Kolada.
[25] SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*, s. 69–70.
[26] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 12.

Huvuddelen av eleverna, 86 procent av eleverna läsåret 2023/24, är inskrivna i kommunala fritidshem, och huvuddelen av de strax över 4 000 fritidshemmen, 83 procent, bedrivs i kommunal regi (se tabell 7.1).

Tabell 7.1 Antal enheter och elever per huvudmannatyp, läsåret 2023/24

	Enheter			Elever	
Huvudman	**Antal huvudmän**	**Antal enheter**	**Andel (%) enheter**	**Antal**	**Procent**
Kommunal	291	3 346	83,1	431 600	86,1
Statlig	2	15	0,4	427	0,1
Enskild	500	667	16,6	69 283	13,8
Totalt	**793**	**4 028**	**100**	**501 310**	**100**

Anm. Kommunala huvudmän kan här avse både kommun och region.
Källa: Skolverket.

Fristående fritidshem finns i 62 procent av landets kommuner.[27] Inskrivningsgraden är högre i fristående än i kommunala fritidshem, 88,3 procent jämfört med 84,2 procent av eleverna i årskurs 1–3 i grundskolan är inskrivna i fritidshem.[28]

Ett fåtal av de fristående fritidshemmen (cirka 30) är så kallade friliggande fritidshem, det vill säga de bedrivs inte i anslutning till en grundskola eller anpassad grundskola. Kommunerna ansvarar för godkännande av fristående friliggande fritidshem och har tillsynsansvar över de fristående friliggande fritidshemmen i kommunen.

I genomsnitt är det 36 elever per fritidshemsavdelning. Genomsnittet för kommunala huvudmän är något lägre än för enskilda huvudmän (35,8 respektive 37,3 elever per avdelning). Den vanligaste avdelningsstorleken för både enskilda och kommunala huvudmän är 20–29 elever.[29]

[27] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 9.
[28] Skolverket. Tabell 3: Andel inskrivna elever efter skolform, årskurs och huvudman, läsår 2023/24.
[29] Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*, s. 12–13.

7.1.4 Avgift och maxtaxa

Fritidshemmet får till skillnad mot skolan vara avgiftsbelagt. Formuleringen av rätten att ta ut avgift skiljer sig något åt: kommunala huvudmän har rätt att ta ut en skälig avgift för verksamheten och en fristående huvudman får inte ta ut en oskäligt hög avgift.[30] I praktiken har de olika formuleringarna troligen ingen betydelse, eftersom maxtaxa tillämpas av både kommunala och enskilda huvudmän.

Inom förskola och fritidshem finns statsbidraget för maxtaxa, som går till kommuner som kompensation för att de har maxtaxa för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Skolverket ansvarar för statsbidraget. Det är frivilligt för kommunerna att tillämpa maxtaxa för avgiften, men alla kommuner tillämpar numera maxtaxan.

Maxtaxan innebär att det finns ett tak för hur hög avgiften får bli enligt nedan:

- Högst två procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för barn ett.
- Högst en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för barn två respektive tre.
- Ingen avgift från och med barn fyra.[31]

Avgifterna beräknas 2023 utgöra cirka 18 procent av finansieringen av fritidshemmet inom kommunal regi.[32] Det varierar hur kommunerna hanterar avgiften till de enskilda huvudmännen. Det förekommer såväl att kommunen hämtar in avgiften både i fristående och kommunala fritidshem som att respektive huvudman inhämtar den.

Riktade statsbidrag som bara kan sökas av kommunen ska ingå i bidraget till enskild huvudman. Maxtaxan ska därför ingå i bidraget för fritidshem i enskild regi. Kommunen har däremot rätt att göra avdrag för enskild huvudmans avgiftsintäkter motsvarande kommunens genomsnittliga avgiftsintäkter.[33] Inom större kommuner och i kommuner med stora socioekonomiska skillnader kan den genom-

[30] 14 kap. 12 § och 19 § skollagen (2010:800).
[31] 3 § förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.
[32] Skolverkets statistik. Tabell 1: Kostnader för fritidshem och annan pedagogisk verksamhet 2023.
[33] Sveriges Kommuner och Regioner (2025). https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskolakomvux/vagledningsvarpavanligafragor/fristaendeskolorbidrag/fragorochsvarfristaendeskolorbidrag.14178.html. Hämtat 2025-03-27.

snittliga avgiftsintäkten variera. I exempelvis Stockholms stad görs därför ett avdrag baserat på beräkning av genomsnittlig avgiftsintäkt per stadsdelsområde.[34]

7.1.5 Resursfördelning

Resursfördelningen sker i kommunerna oftast i två steg: först från kommunfullmäktige till ansvarig nämnd, därefter från ansvarig nämnd till kommunens fritidshem i egen regi samt till enskilda huvudmän och andra kommuner.

Resursfördelning från kommunfullmäktige till ansvarig nämnd

Kommunfullmäktiges resursfördelning till ansvarig nämnd (utbildningsnämnden eller motsvarande) för driften av fritidshem sker i kommunerna såväl volymstyrt med en peng per elev som med anslag som inte är direkt volymrelaterade. Enligt utredningens enkät fördelar kommunfullmäktige i över hälften av kommunerna (59 procent) resurser för drift av fritidshem till ansvarig nämnd som anslag, ibland i kombination med en peng per elev.

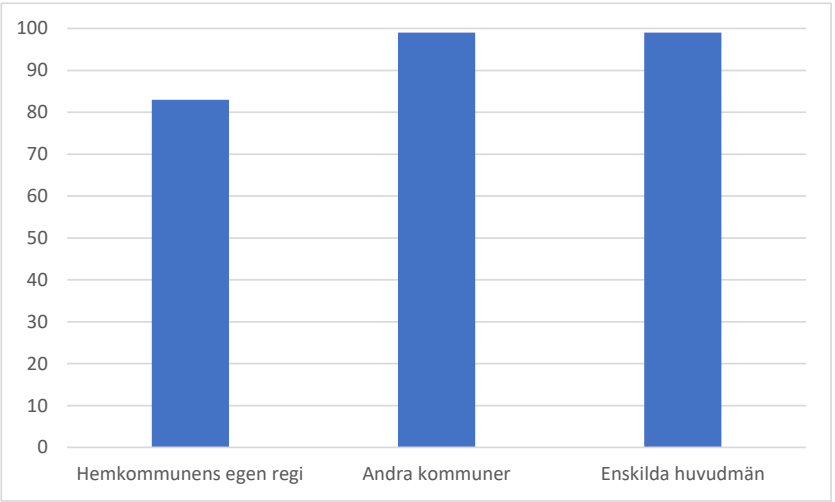
Resursfördelning till fritidshemmet

Den vanligaste formen för ersättning till fritidshemmen från ansvarig nämnd är peng per elev, ibland i kombination med en peng per klass (motsvarande) eller anslag. När det gäller ersättningen till fristående fritidshem och andra kommuners fritidshem är det nästan 100 procent av kommunerna som ersätter med peng per elev. Det är en något lägre andel som använder peng per elev till kommunens fritidshem i egen regi, även om det är en övervägande del som gör det. I över 80 procent av kommunerna ersätter ansvarig nämnd sina fritidshem med en peng per elev, ibland i kombination med peng per klass eller som inte är direkt styrt av volymer utan ges per skola eller för förvaltningen totalt (se figur 7.2). Några kommuner har angett mer än ett svarsalternativ och 28 procent har svarat att fritidshemmet finansieras med anslag och tre procent med peng per klass.

[34] Se Stockholms stad (2024). *Budget 2025*, s. 459.

Figur 7.2 Andel (%) av kommunerna som ersätter fritidshem med en peng per elev

Hemkommunens egen regi, andra kommuner och enskilda huvudmän



Källa: Utredningens enkät.

Behovet av personal och omfattningen som barnet går på fritidshem kan variera beroende på vilket stadie barnet går i. Det vanligaste är dock att kommunerna inte har en stadiedifferentierad ersättning till fritidshem. Strax över hälften av kommunerna (56 procent) har inte en stadiedifferentierad ersättning.

Det är också ovanligt att ersättningen i övrigt är differentierad utifrån barnens vistelsetid. Endast sju procent av kommunerna har svarat att ersättningen differentieras utifrån vistelsetid. Differentiering sker då bland annat baserat på om barnet även har plats under loven. Det förekommer också olika ersättning baserat på hur många timmar barnet är i fritidshemmet. Exempelvis ges lägre ersättning för barn som vistas under 15 timmar per vecka i fritidshemmet eller för barn till vårdnadshavare som är arbetssökande och föräldralediga och som därför är mer begränsad tid i fritidshemmet.

Enskilda huvudmäns lokalkostnader ska ersättas med hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn. Men om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara

den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga.[35] Enkäten visar att det är ovanligt att ersättning enligt faktiska kostnader lämnas. Det är 97 procent av kommunerna som ersätter med kommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn.

När ett barn har tagits emot i en annan kommuns fritidshem enligt vårdnadshavarens önskemål är det hemkommunens ersättning som gäller, om inte kommunerna kommer överens om annat.[36] Överenskommelser verkar dock vara ovanligt för enligt enkäten är det mest förekommande att ersättningen utgår med hemkommunens ersättning. Det är 72 procent av kommunerna som svarat att det är hemkommunens ersättning som används.

Fritidshemmet omfattar både elever som går i grundskola och anpassad grundskola. I den anpassade grundskolan använder 46 procent av kommunerna en behovsdifferentierad ersättning till egen regi. Inom fritidshemmet är detta mindre vanligt; 32 procent av kommunerna har en behovsdifferentierad ersättningsmodell för elever som är mottagna i anpassad grundskola till kommunens egna fritidshem.

Socioekonomiska resursfördelningsmodeller är mindre vanligt inom fritidshemmet än inom grundskolan. Det är 33 procent av kommunerna som använder det inom fritidshemmet. I likhet med inom grundskolan är det cirka hälften av kommunerna som använder SCB:s indexmodell för fördelningen. Det är 13 procent av kommunerna som använder Kunskapsbidragets indexmodell.

7.1.6 Kostnader för fritidshem

År 2023 är den genomsnittliga kostnaden i riket per inskriven elev 6–12 år i fritidshem cirka 44 800 kronor. Det innebär en kostnadsökning i löpande priser med cirka 2,8 procent från föregående år (se tabell 7.2).

Tabell 7.2 Kostnad per inskriven elev fritidshem, riket

	2019	2020	2021	2022	2023
Fritidshem	40 110	41 066	42 458	43 578	44 819

Källa: Kolada.

[35] 14 kap. 6 § skolförordningen (2011:185).
[36] 14 kap. 14 § skollagen (2010:800).

Kostnaden varierar mellan kommunerna från 19 300 till 82 600 kronor per inskrivet barn 6–12 år i fritidshemmet år 2023.[37]

Kostnaderna för kommunalt fritidshem delas i den nationella statistiken upp på: personal, lokaler och övrigt. Cirka 70 procent av den genomsnittliga kostnaden för det kommunala fritidshemmet utgörs av personalkostnader. Lokalkostnaderna motsvarar 17 procent. Övriga kostnader utgör därmed 13 procent.[38]

7.2 Modellbeskrivning bindande norm för fritidshemmet

Utredningen har tagit fram en liknande modell som den som beskrevs i föregående kapitel för förskoleklass och grundskola, men med utgångspunkt i nettokostnaden för fritidshem enligt driftsredovisningen i Räkenskapssammandraget. Det stegvisa framtagandet av normen för fritidshemmet framgår av tabell 7.3 nedan. Ett fåtal justeringar har gjorts i modellen för att anpassa den efter fritidshemmets förutsättningar; dessa kommenteras nedan.

Framtagande av nettokostnaden

Några av beloppen som räknades av från nettokostnaden för förskoleklass och grundskola är inte aktuella för fritidshemmet och därför räknas inte skolskjuts och tilläggsbelopp för modersmål av för fritidshemmet.

Stadiedifferentiering av grundersättningen

För förskoleklass och grundskola antas kostnaden per elev öka i högre stadier. När det gäller fritidshemmet är förhållandet det omvända. Ju lägre ålder, desto större omsorgsbehov och mer tid i fritidshemmet. Utredningen har därför utgått från ett index där elever i förskoleklass och lågstadiet har ett index om 1,0 och mellanstadiet 0,6. Indexet är baserat på en fråga till ett urval kommuner om nuvarande

[37] Kolada.
[38] Kolada.

differentiering. Enligt denna var det vanligast att ha uppdelat på förskoleklass tillsammans med lågstadiet respektive på mellanstadiet.

Avdrag och tillägg till grundersättningen

Utredningen har utgått från samma omfattning på den socioekonomiska omfördelningen som inom förskoleklass och grundskola. Även för fritidshemmet används Kunskapsbidragets index. Men eftersom det inte finns framtaget ett index för fritidshem har utredningen beställt ett index från SCB för fritidshemmet för 2022 baserat på grundskolemodellens parameterskattningar men med fritidshemmets elevunderlag. För fritidshemsenheter som enbart har elever som går i anpassad grundskola har index inte tagits fram, eftersom det inte går att beräkna ett sådant index baserat på förväntad andel behöriga elever till gymnasiet. Utredningen har i simuleringen gett dessa index 100.[39]

I modellen ingår samma justering för gleshet som görs för förskoleklass och grundskola. Därutöver görs ingen justering för skillnader i inskrivningsgrad, utan huvudmännen förväntas organisera verksamheten på effektivt sätt utifrån förutsättningarna och vid behov samordna verksamheter.

Belopp per enhet och stadie

Modellen ger på samma sätt som för förskoleklass och grundskola ett belopp per skolenhet och stadie. Exempelvis för fritidshem i förskoleklass- och lågstadieålder är ersättningen för 2022, innan justeringar och uppräkningar, 29 138 kronor per elev. Efter justeringar och uppräkningar varierar ersättningen mellan fritidshemsenheterna från 31 626 kronor till 44 222 kronor per elev (exklusive momskompensation).

Ytterligare finansiering tillkommer utöver detta, eftersom statsbidrag (såsom maxtaxan) och intäkter från avgifter inte ingår i modellen. Utredningen har utgått från att även modellen med en bindande norm för fritidshemmet ska utgå från den kommunala

[39] Det gäller även för ett tiotal enheter med begreppet särskola i namnet, där det har funnits enstaka grundskoleelever registrerade på enheten, eventuellt på grund av att de är felregistrerade, och som därför i SCB:s körning fått ett index.

nettokostnaden. Intäkter genom statsbidrag och avgifter tillkommer därför utöver den norm som modellen generar. I modellen ingår en socioekonomisk omfördelning. Eftersom avgiften hanteras utanför beräkningsmodellen, har utredningen däremot inte gjort någon ytterligare justering i modellen för att avgiftsintäkten kan skilja mellan och inom kommuner.

Tabell 7.3 Stegvis beskrivning bindande fritidshemsnorm

Steg	Förklaring
1. Det normgrundade beloppet tas fram genom att kostnader som inte ska ersättas genom modellen räknas av.	– Köp av huvudverksamhet från staten och utlandet samt lämnade bidrag, avräknas med kostnaden enligt redovisningen i Räkenskapssammandraget. – Tilläggsbelopp (och motsvarande ersättning för kommunal verksamhet) för omfattande behov av särskilt stöd avräknas med en schablon om 1,5 %, baserad på en enkät till kommunerna. – Kostnad för hemkommunsansvaret, exklusive utbudsansvaret, avräknas med en schablon om 1 %, baserad på uppgifter från ett urval kommuner.
2. Av det normgrundande beloppet reserveras ett belopp för kommunernas utbudsansvar.	Ett beräknat belopp som ska spegla kommunernas merkostnader för utbudsansvaret avräknas.
3. Av resterande del utgör: a) 92 % en stadiedifferentierad grundersättning b) 8 % ett socioekonomiskt tillägg.	a) Stadiedifferentiering görs enligt ett index som är baserat på uppgifter om nuvarande stadiedifferentiering från ett urval kommuner. b) Det socioekonomiska tillägget fördelas enligt ett socioekonomiskt index, som ett tillägg per skolenhet.
4. Ersättningen justeras för skillnader i: a) lönekostnadsläge b) lokalkostnadsläge.	a) Justering för lönekostnadsläge görs med det index som använts av Utjämningskommittén 2022. b) Justering för lokalkostnadsläge görs med ett eget framtaget index, där en del är ett byggkostnadsindex som Utjämningskommittén 2022 har tagit fram.
5. Tillägg för utbudsansvar görs för kommunala huvudmän.	Det modellberäknade värdet som reserverades i steg 2 läggs på ersättningen för kommunala fritidshemsenheter.
6. En uppräkning görs med prognos för KPIF.	Prognos för KPIF används för att räkna upp till det år som ersättningen avser.

Steg	Förklaring
7. 95 % av det modellberäknade värdet utgör normen.	Modellen genererar ett modellberäknat värde per skolenhet och stadie. 95 % av detta utgör fritidshemsnormen.
8. Moms läggs på för enskild regi.	Momskompensation om 6 % läggs på bidraget till fritidshemsenheter som drivs av enskild huvudman.

7.3 Modellens utfall

Utredningen har utgått från kostnadsstatistiken för 2020 för att beräkna utfallet av modellen för 2022. Den nationella statistiken är mer begränsad när det gäller fritidshem jämfört med uppgifterna om förskoleklass och grundskola, eftersom det inte finns insamlat kostnadsstatistik för enskilda huvudmän. Utredningen har därför fokuserat analysen på utfallet för de kommunala huvudmännen.

Utfallet av normberäkningen har jämförts med nettokostnaden för respektive kommunal huvudman för 2022. Utredningen har använt de kostnadsuppgifter som huvudmännen har redovisat för 2022 till SCB.

Utredningen har i simuleringen gjort vissa justeringar enligt nedan:

- Kommunala huvudmän som har redovisat kraftigt avvikande kostnader har tagits bort. Det har inneburit att simuleringen har omfattat 281 i stället för 290 kommunala huvudmän.
- Från dessa 281 kommunala huvudmäns kostnadsuppgifter har en schablon för motsvarande tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd räknats av, eftersom det inte ska ingå i modellen.

Utredningen har gjort modellberäkningen för 2022, eftersom det var det senaste aktuella året med tillgänglig statistik när utredningen gjorde sina analyser. Precis som för modellberäkningen för förskoleklass och grundskola, innebär det en jämförelsevis hög uppräkning med KPIF.

7.3.1 Simulering för kommunala huvudmän

För de kommunala huvudmännen generar modellen tillskott om totalt 813 miljoner kronor. Det motsvarar sex procent av den jämförbara kostnaden. Huruvida modellen skulle innebära en total kostnadsökning på nationell nivå för fritidshemmet är dock beroende av om kommunerna som är över normen skulle välja att fortsätta vara det eller om de hade minskat sin ersättning.

Det är 90 kommunala huvudmän som enligt simuleringen behöver tillskjuta resurser till verksamhet i egen regi. Det innebär att cirka en tredjedel av kommunerna som har ingått i simuleringen skulle behöva skjuta till resurser till fritidshemmet. Tillskotten spänner från cirka 60 till 20 200 kronor per elev. Det är 47 kommuner som behöver skjuta till mellan 5 000 och 20 200 kronor per elev. Strax under hälften av tillskottskommunerna (38 kommuner) skulle också behöva ge tillskott till grundskolan.

Kommunerna som behöver tillföra mer resurser har en låg jämförbar kostnad. Den redovisade, jämförbara kostnaden för tillskottskommunerna varierar mellan 13 800 och 35 800 kronor per elev och för övriga kommuner varierar den mellan 32 300 och 63 000 kronor per elev.

Det är således en stor variation i den redovisade kostnaden för kommunerna som har ingått i simuleringen, från 13 800 till 63 000 kronor per elev. Simuleringen väcker därför frågor om hur rättvisande kostnadsstatistiken är för fritidshemmet på kommunal nivå och därmed hur pass tillförlitligt resultatet av simuleringen är. De fem kommuner som enligt simuleringen behöver skjuta till mest resurser per elev har en redovisad kostnad på mellan 13 800 och 16 800 kronor per elev. För de fem kommunerna motsvarar tillskotten över 100 procent av nuvarande kostnad. Tillskottet på nationell nivå för fritidshemmet om 6 procent kan också jämföras med grundskolans tillskott om 1,9 procent. Det är således enligt simuleringarna ett jämförelsevis stort tillskott för fritidshemmet. Utredningen har för några av kommunerna jämfört den redovisade kostnaden med det grundbelopp som respektive kommun ger till enskilda huvudmän. Jämförelsen visar att grundbeloppet är betydligt högre än den redovisade kostnaden. Det talar för att statistiken är missvisande för dessa kommuner. Utredningen har i simuleringen inte tagit med kommunala huvudmän med kostnadsuppgifter som klassats som extremvärden.

Det har inneburit att kommuner som har en jämförbar kostnad under 10 100 kronor per elev och över 65 900 kronor per elev inte har ingått. Men det till trots kvarstår det alltså tveksamheter om utfallet är rättvisande på kommunnivå.

7.3.2 Simulering för enskilda huvudmän

Som nämndes tidigare finns det inte på nationell nivå insamlade kostnads- och intäktsuppgifter för fritidshem som drivs av enskild huvudman. För förskoleklass och grundskola kunde utredningen simulera utfallet på både skolenhets- och kommunnivå genom att jämföra normbeloppet med en fristående skolas och en enskild huvudmans redovisade intäkter från kommun. Eftersom det inte finns uppgifter insamlat för enskilt drivna fritidshem har utredningen i stället försökt att simulera utfallet genom att likställa kommunens köp av huvudverksamhet med de enskilda huvudmännens intäkter. Men kommuner som har elever i fristående skola i en annan kommun har då behövts exkluderas, eftersom det inte har gått att få fram uppgifter om i vilken kommun dessa går och därmed vilken norm de skulle generera. Genom att underlaget rensats dels för extremvärden enligt ovan, dels för alla kommuner som har elever i fristående fritidshem i annan kommun återstår endast 75 kommuner att basera simuleringen på. Utredningen bedömer därför att resultatet av simuleringen inte blir tillräckligt tillförlitligt och redovisar ingen sådan analys här.

7.3.3 Är nettokostnaden och normen för fritidshemmet korrekt?

Utredningen har tidigare bedömt att nettokostnaden och kostnadsstatistiken är den rimligaste utgångspunkten för beräkningsmodellen (se avsnitt 5.4). Samtidigt indikerar simuleringen för fritidshemmet att det på kommunnivå finns vissa brister i kostnadsstatistiken. Det gör att simuleringen blir missvisande vad gäller antalet kommuner som behöver skjuta till resurser och hur mycket de behöver skjuta till. Men det innebär också en risk för att normnivån hamnar fel, om bristerna i kostnadsredovisningen inte tar ut varandra.

En betydande förklaring till bristerna har troligen att göra med fördelningen av kostnader mellan verksamheter, främst mellan fritidshem och grundskola. Utredningens kontakter med kommuner indikerar att kommunerna vid tveksamheter om fördelning lägger kostnaden på den mer omfattande verksamheten, det vill säga på grundskolan eller anpassade grundskolan. Det skulle kunna betyda att nettokostnaden är något för låg för fritidshemmet och något för hög för grundskolan. Felredovisningarna har troligen större påverkan på den kostnadsmässigt mindre verksamheten, det vill säga fritidshemmet. Det är samtidigt endast undantagsvis som en huvudman inte bedriver både fritidshem och låg- och mellanstadium och därför inte vid behov kan omfördela mellan dessa. Konsekvensen av en något missvisande nettokostnad skulle därför i en övergångsperiod i praktiken bli begränsad. Utredningen lämnade i avsnitt 5.4 förslag med syfte att bidra till en mer tillförlitlig redovisning och drar i nästa kapitel slutsatser om lämpligheten i att införa en bindande norm när modellen genererar så pass stora förändringar.

8 En bindande norm bör inte införas i nuläget

I detta kapitel redovisar utredningen sina slutsatser om att eventuellt införa en bindande norm för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola) respektive för fritidshemmet.

8.1 Stor intäkts- och kostnadspåverkan

8.1.1 Modellen generar stora förändringar på skolenhets- och huvudmannanivå

Utredningen beskrev i kapitel 6 och 7 utfallet av en bindande skolpengsnorm. För grundskolan visar simuleringen för 2022 att modellen skulle innebära ett tillskott till de kommunala huvudmännen om 2 miljarder kronor, vilket motsvarar en kostnadsökning om 1,9 procent jämfört med motsvarande kostnad 2022. För de enskilda huvudmännen innebär modellen minskade intäkter motsvarande 34 miljoner kronor eller 0,2 procent jämfört med motsvarande intäkt 2022. Sammantaget får det anses vara en rimlig förändring givet modellens syfte och utgångspunkter.

Men när utfallet studeras på nivån skolenheter och huvudmän visar det att en stor del av huvudmännen enligt simuleringarna skulle få en betydande påverkan, antingen i form av ökade eller minskade intäkter. För förskoleklass och grundskola visade simuleringen för 2022 följande:

- 66 procent av de enskilda huvudmännen skulle kunna få en ökad eller minskad intäkt med minst 5 000 kronor per elev.
- 38 procent av de kommunala huvudmännen skulle behöva skjuta till resurser till sin egen verksamhet och av dessa är det 48 kom-

muner som skulle behöva skjuta till mellan 5 000 och 25 500 kronor per elev.

Stora förändringar i resurser, vare sig om de är uppåt eller nedåt, kan vara svåra att hantera för huvudmännen, inte minst om de sker på kort sikt. En förändring om 10 000 kronor per elev på en skola med 200 elever motsvarar årslönekostnaden för tre grundskolelärare. Det tar tid att ställa om till mindre resurser, men det kan också finnas begränsningar för att i det korta perspektivet använda kraftigt ökade resurser på ett effektivt sätt. Förutsättningarna för att rekrytera behöriga lärare kan vara en begränsande faktor. Förvisso visar Skolverkets prognos på ett lägre behov av lärare inom samtliga skolformer och fritidshemmet under perioden 2024–2038, men förutsättningar för att rekrytera varierar mellan verksamheter och över landet.[1] Av utredningens intervjuer har bland annat framkommit svårigheter för att i vissa kommuner och områden rekrytera ytterligare lärare, oavsett de ekonomiska resurserna.

Samtidigt med begränsningarna för att i det korta perspektivet kunna använda ökade resurser på ett effektivt sätt, är det inte tydligt att alla huvudmän som modellen skulle generera tillskott till behöver mer resurser. När det gäller kommunens egen verksamhet är det cirka hälften av tillskottskommunerna som presterar över sitt socioekonomiskt förväntade skolresultat. Cirka 40 procent av tillskottskommunerna har en högre andel behöriga lärare än respektive kommungrupps genomsnitt.

Som beskrevs i tidigare kapitel är skollagstiftningen i huvudsak en ramlagstiftning – det finns inga specifika krav på vad resurserna ska användas till, utan det är huvudmannen som ansvarar för att analysera och bedöma resursbehoven utifrån elevernas behov och förutsättningarna i övrigt. Det finns således ett stort utrymme för huvudmännen att avgöra hur resurserna används, men däremot inte alltid ett tydligt behov av mer resurser eller möjlighet att använda mer resurser på ett effektivt sätt. Det finns därför en risk för att modellen medför en kostnadsökning som inte direkt bidrar till ökad kvalitet i verksamheten. För de kommuner som skulle få en utökad kostnad för skolan genom modellen, ställer dessutom de stora förändringarna krav på att kommunerna, eller staten, kan finansiera kostnadsökningen genom till exempel omfördelning inom verksamheten eller

[1] Skolverket (2025). *Lärarprognos 2024*, s. 10 och 16.

från andra verksamheter. För de fem kommuner som skulle behöva ge störst tillskott, motsvarar tillskotten 16–31 procent av jämförbar kostnad. Sammantaget väcker detta frågor om normens funktion och rimligheten i att tillämpa den bindande.

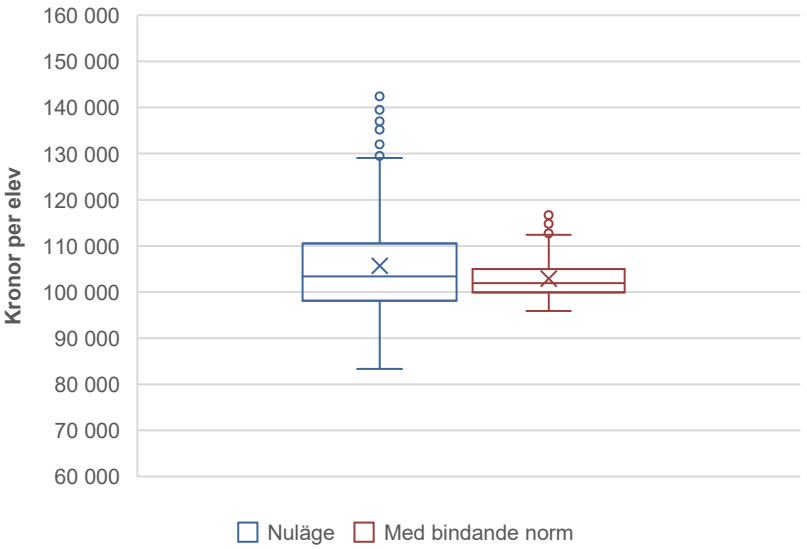
8.1.2 Stora skillnader i utgångsläget ger stora skillnader med modellen

Utredningen beskrev i kapitel 4 att tidigare utredningar har visat att det finns stora skillnader i skolkostnaderna mellan kommunerna, som inte enbart kan förklaras av strukturella faktorer som gleshet, lönekostnadsläge och elevgruppernas socioekonomiska sammansättning. Dessa skillnader har varit motivet till utredningens uppdrag att ta fram en nationell modell som säkerställer att ersättningen varierar efter strukturella förutsättningar. Men det är också dessa stora skillnader som komplicerar införandet av beräkningsmodellen.

Utredningen har tagit fram en modell som enbart justerar ersättningen efter strukturella förutsättningar. Men när utfallet som modellen generar jämförs med dagens utfall, där endast hälften av skillnaderna mellan kommunerna förklaras av olikheter i strukturella förutsättningar, innebär det stora förändringar. Modellen innebär att spridningen i ersättningarna minskar. Det innebär i sin tur att huvudmän som tidigare har fått endera en jämförelsevis hög eller låg ersättning, påverkas mycket. I figur 8.1 visar utredningen för 2022 spridningen i kostnaden per elev hos kommunala huvudmän jämfört med vilken spridningen normen skulle ge, om den skulle följas fullt ut och ingen kommun gav vare sig mer eller mindre än det normbelopp som modellen generar.

Figur 8.1 Spridningsanalys i dag respektive med modellen

Kommunala huvudmän 2022



Anm. Spridningen redovisas i form av en boxplot (även kallat lådagram). En boxplot är ett diagram där ett statistiskt material åskådliggörs i form av en låda som rymmer den mittersta hälften av materialet. I diagrammet sammanfattas materialet med hjälp av fem värden: medianvärdet, undre och övre kvartilen samt minimum och maximum. Eventuella extremvärden betraktas som så kallade outliers och markeras med punkter. Kvartilavståndet kallas avståndet mellan övre och undre kvartilen, det vill säga längden på lådan. Den undre kvartilen markerar den 25:e percentilen, och den övre kvartilen markerar det 75:e percentilen. Lådan innehåller alltså 50 procent av värdena. I lådan markeras medianen med ett streck. I lådan har även ett kryss lagts för att illustrera medelvärdet.

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Utredningen har sett över möjliga justeringar för att begränsa de stora förändringarna som modellen innebär enligt nedan:

- *Justera modellens parametrar*, exempelvis genom att förändra stadiedifferentieringen eller den socioekonomiska omfördelningen. Det kvarstår dock att modellen ger stora förändringar, även om en sådan justering i någon mån ändrar vilka huvudmän som påverkas. Utredningen ser inte heller att exempelvis en justering efter skolstorlek tydligt skulle minska de stora förändringar som modellen innebär, eftersom det finns jämförelsevis små skolenheter både bland de skolenheter som modellen generar mer och mindre resurser till. Om andelen av det modellberäknade värdet som utgör normen sänks, till exempel till 90 procent av det modell-

beräknade värdet, innebär det att färre kommuner behöver ge tillskott till sin verksamhet i egen regi. Men det innebär samtidigt att de enskilda huvudmännen får en större påverkan genom att bidraget som de har rätt att få minskas.

- *Införa någon form av kvalitetsventil* som innebär att normen inte är bindande för de kommuner som uppfyller vissa kvalitetskrav. Utredningen ser dock utmaningar med att finna ett rimligt statistiskt mått som har bred acceptans och som inte riskerar påverka incitamenten och redovisningen på ett negativt sätt.
- *Beräkna normen regionalt*, till exempel länsvis i stället för nationellt, eftersom skillnaderna i ersättningen på regional nivå är mindre än inom hela landet. En länsvis beräkning skulle dock inte i lika hög utsträckning kunna motiveras med att den bidrar till en nationell likvärdighet. Det blir snarare en regional likvärdighet som modellerna då bidrar till. Varje län har dessutom en spridning mellan sina kommuner. Det medför att samma utmaningar som en modell beräknad på nationell nivå innebär, åtminstone delvis riskerar att kvarstå även med en modell beräknad på länsnivå.

De ovanstående justeringarna minskar således inte på ett betydande sätt utmaningarna med modellens införande. Utredningen övervägde i avsnitt 5.4 olika grunder för hur normen skulle beräknas, såsom budget eller nationellt bedömt resursbehov, men fann att nettokostnaden var den rimligaste utgångspunkten. En annan bas för att beräkna normen, såsom kommunernas budgetar, skulle troligen inte heller innebära väsentligt mindre skillnader mellan modellens utfall och nuvarande nivåer, på grund av de stora skillnaderna i utgångsläget.

Däremot bedömer utredningen att ett tak för hur stor förändringen per elev får vara skulle kunna minska de stora förändringarna i det korta perspektivet. Exempelvis om förändringen i ersättningen för ett visst år får uppgå till högst 5 000 kronor per elev. Det skulle då ta upp till tio år innan modellen får fullt genomslag för alla huvudmän. Det kvarstår dock att det på sikt blir en stor förändring för många huvudmän där en del får tydligt ökade resurser, andra minskade. I någon mån kan ett tak också komplicera förfarandet och bidra till ett mindre transparent system.

8.2 Bindande nationell skolpengsnorm – ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen

8.2.1 Kommunala självstyrelsen begränsar hur bindande normen kan vara

En statligt fastställd skolpengsnorm utgör en inskränkning av den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen[2]. Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har tagit fram vägledningar för vad som ska beaktas vid en sådan inskränkning, som utredningen återger kortfattat i det följande.[3]

För att en sådan inskränkning ska vara tillåten krävs att den inte går utöver vad som är nödvändigt – det vill säga inskränkningen måste vara proportionerlig. Nationella intressen, såsom likabehandling, förutsebarhet, skydd mot diskriminering, rätt till insyn och möjligheter till överklagande, kan motivera inskränkningar i självstyrelsen. Exempel på ett område där det enligt Ekonomistyrningsverket kan finnas nationella intressen av att skapa likhet inom landet är golv för ersättningsnivåer. Även likvärdig samhällsservice och god ekonomisk hushållning kan motivera inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Proportionalitetsbedömningen som ska göras vid bedömning av inskränkningar har två grundläggande komponenter enligt nedan:

- En analys av förslagens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.
- En intresseavvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Statens styrning inom området är av betydelse vid analysen. Exempelvis bör det beaktas om området redan är specialreglerat eller omfattas av kommunsektorns allmänna kompetens. Det behöver också övervägas om det finns andra alternativ som är mindre ingripande.

[2] 1 kap. 1 § och 14 kap. 2–3 § regeringsformen (1974:152).
[3] Ekonomistyrningsverket (2024). https://forum.esv.se/konsekvensutredning/analysera-forslagen/ta-stallning-till-paverkan-pa-kommunala-sjalvstyret/ hämtat 2025-03-25 och Statskontoret (2011). *Kommunalt självstyre och proportionalitet*.

8.2.2 Är en bindande norm proportionerlig?

Nuvarande reglering omfattar inte hur mycket resurser en kommun ska tilldela sina egna skolor. Förutsättningen är däremot att den kommunala huvudmannen följer skollagens och skolförordningens bestämmelser. En bindande nationell skolpengsnorm skulle därmed för verksamhet i kommunens egen regi betyda en helt ny reglering samtidigt som den skulle få stor ekonomisk betydelse både för skolverksamheten och för annan verksamhet. Huvuddelen av skolverksamheten bedrivs i kommunens regi och utgör en betydande andel av kommunernas ekonomi. År 2023 avsåg 22 procent av kommunernas kostnader förskoleklass, grundskola och fritidshem. När det gäller ekonomiskt bistånd, där staten tidigare infört riksnormen för försörjningsstöd, kan det konstateras att det området utgör en betydligt mindre del, mindre än två procent av kommunernas kostnader.[4] En bindande skolpengsnorm skulle därmed få en mycket stor påverkan på kommunernas övriga ekonomi och därmed även på andra åtaganden. Samtidigt är det enligt ovan inte tydligt att alla tillskottskommuner behöver mer resurser, baserat på hur de presterar eller deras tillgång till behöriga lärare. Det begränsar förutsättningarna för att motivera en bindande norm inom kommunens egen regi med syftet att öka likvärdigheten i den svenska skolan.

Utredningen har mot bakgrund av detta prövat om normen skulle vara bindande enbart för enskild regi och annan kommuns verksamhet. Utöver behovet av att säkerställa att ersättningen speglar olika förutsättningar, motiveras en bindande norm för bidrag till enskild huvudman och för interkommunal ersättning också av behovet av att det finns en reglering av vilken ersättning dessa huvudmän minst har rätt att få. Den bindande normen skulle då ersätta nuvarande reglering om bidrag efter samma grunder. Behovet av att reglera fördelningen av resurser inom en och samma juridiska person, en kommun, får däremot anses mindre än behovet av reglering mellan olika juridiska personer.

Men även en bindande norm för ersättningen till enskilda huvudmän och andra kommunala huvudmän skulle utgöra ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det skulle få olika effekter i olika kommuner beroende på om kommunens ersättning i utgångsläget är över eller under normen. De som ligger över normen skulle få ett

[4] SCB:s statistik.

ökat handlingsutrymme att bestämma ersättningen. De som ligger under normen skulle få ett minskat handlingsutrymme. För kommuner som ligger under normen skulle ingreppet i den kommunala självstyrelsen variera beroende på hur stor andel av eleverna som får sin utbildning hos enskilda huvudmän. Särskilt stor påverkan skulle det ha för kommuner med många elever hos andra huvudmän. Det finns kommuner som i dag har omkring hälften av sina elever i skolor som drivs av andra huvudmän och för dessa kommuner skulle därmed cirka hälften av skolbudgeten i praktiken bli reglerad. Normen skulle därmed troligen också indirekt påverka resurserna till kommunens verksamhet i egen regi.

8.3 Inte lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm i nuläget

Bedömning: Det är i nuläget inte lämpligt att införa en norm med bindande 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.

Det nationella intresset för en likvärdig skola är stort. En nationell norm skulle kunna bidra till att göra ersättningen till skolan mer likvärdig inom landet och därmed öka förutsättningarna för en likvärdig skola. Samtidigt får det i bedömningen av om normen ska införas vägas in om mindre ingripande alternativ finns. En vägledande norm skulle vara en alternativ, mindre ingripande form och utredningen bedömer därför att det inte är proportionerligt att direkt införa en bindande norm utan att ha provat det mindre ingripande alternativet först.

Först om en vägledande norm har prövats under en period, och det i ett senare skede fortsatt kvarstår brister i ekonomisk likvärdighet i skolväsendet och/eller skolresultaten, kan det vara mer proportionerligt att då införa en bindande norm.

Enligt utredningens direktiv skulle den bindande normen styra vilken ersättning som de enskilda huvudmännen minst har rätt att få. Normen skulle därmed ersätta regleringen om bidrag till enskild huvudman efter samma grunder som till kommunens egen verksamhet. Då utredningen inte föreslår att normen ska vara bindande kan den inte heller ersätta principen om lika villkor utan denna princip kvarstår därmed tills vidare. Det innebär att utredningens uppdrag om att differentiera ersättning efter skillnader i ansvar behöver omhändertas på andra sätt. Utredningen föreslår därför i kapitel 10 förändringar inom ramen för nuvarande regelverk för att kommunerna ska kunna räkna av merkostnaderna för utbudsansvaret från bidraget till enskild huvudman.

Utredningens huvudförslag dels om att införa en vägledande norm, dels om avdrag för kommunernas merkostnader för utbudsansvaret, är inte ömsesidigt beroende av varandra. Utredningen lämnar båda delarna som förslag och utvecklar dessa närmare i kapitel 9 och 10. Enligt utredningen bör förslagen kunna införas vid samma kalenderår. Avdraget för merkostnader för utbudsansvaret förutsätter dock inte något förberedande beräkningsarbete eller tillgång till viss data hos kommuner eller myndigheter och skulle därför kunna tillämpas före den vägledande normen.

9 En vägledande norm bör införas för kommunal förskoleklass och grundskola

I detta kapitel lämnar utredningen förslag om att en vägledande norm bör införas för kommunens egen förskoleklass och grundskola, och om hur den bör beräknas.

Utredningen drog i det föregående kapitlet slutsatsen att det inte var lämpligt att införa en beräkningsmodell med en bindande norm, eftersom det skulle innebära ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen och tvinga fram betydande förändringar i resursfördelningen även där det inte är tydligt att mer resurser behövs. En vägledande norm öppnar däremot för att även andra aspekter än normen kan beaktas, såsom effektivitets- och kvalitetsaspekter. Samtidigt ger den kommunerna stöd i hur mycket resurser som de borde tilldela sin verksamhet med hänsyn till strukturella och socioekonomiska förutsättningar. Utredningen har därför i detta kapitel övervägt vilka eventuella anpassningar som skulle behöva göras i modellen när den ska användas för att ta fram en vägledande norm, och hur normen bör regleras.

9.1 En vägledande norm för kommunens skolor i egen regi

9.1.1 Kommunens skolor i egen regi

Vid en vägledande norm, till skillnad mot vid en bindande skolpengsnorm, kvarstår skollagens reglering om att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan (motsvarande för övriga

skolformer). Denna reglering kommer då även fortsatt att styra vilket bidrag som enskild huvudman har rätt att få från kommunen. Kommunen kan därför inte följa en norm beräknad för enskild huvudman, som till exempel innebär en differentiering av ersättningen för olika löne- och lokalkostnadsnivåer mellan fristående skolor i olika kommuner. Normen kan därför vara vägledande endast för kommunens resursfördelning till dess egna skolor.

Normens syfte blir därmed att stödja kommunen att bedöma hur mycket resurser som den minst borde tilldela sina skolor och hur mycket av detta som borde omfördelas på socioekonomiska grunder. Normen anger hur mycket resurser kommunen borde fördela till de egna skolorna, givet respektive kommuns förutsättningar och givet att kommunen har en genomsnittlig effektivitets- och ambitionsnivå. Samtidigt är normen vägledande, vilket innebär att kommunen kan ta hänsyn till andra aspekter än den vägledande normen, såsom skolresultat.

Syftet med normen är däremot inte att ange en maximinivå. Kommuner kan därför också välja att ha en högre resurstilldelning än vad normen anger till exempel för att möjliggöra en högre ambitionsnivå vad gäller att ha kvar små så kallade byskolor.

Bidrag till enskild huvudman och interkommunal ersättning påverkas endast indirekt av normen, genom att kommunerna ska ersätta dessa på samma grunder som den egna verksamheten. Om kommunen väljer att förändra sin resursfördelning för att motsvara normen kommer det att påverka bidraget och ersättningen till enskilda och andra kommunala huvudmän.

9.1.2 Ingen vägledande norm för fritidshemmet i nuläget

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

Utredningen har prövat en modell med en bindande norm för förskoleklass, grundskola och fritidshem, men har däremot bedömt att vare sig en bindande eller vägledande norm bör tas fram för anpassad grundskola (se avsnitt 5.1). Utredningen anser inte heller att en vägledande norm bör tas fram för fritidshemmet i nuläget.

Inom fritidshemmet anser utredningen att framtagandet av en vägledande norm kan begränsas av den jämförelsevis låga behörighetsgraden bland personalen inom fritidshemmet. Styrningen av fritidshemmet har under de senaste decennierna genomgått flera reformer, med tydligare reglering såväl i skollagen som i läroplanen. Genom 2011 års lärarutbildning inrättades en grundlärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem och den 1 juli 2019 infördes krav på lärarlegitimation och behörighet för att få undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet. I fritidshem får det, utöver personal med lärarbehörighet, också finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas. Utredningen redovisade i kapitel 7 att andelen av de anställda som har en pedagogisk högskoleutbildning i genomsnitt är förhållandevis låg, 35,5 procent.

Utredningen anser också att det är tveksamt om nettokostnaden är korrekt av redovisningsskäl (se kapitel 7). Det finns en risk för att en norm för fritidshemmet, som baseras på nettokostnaden, i nuläget skulle kunna påverkas av kvaliteten på kostnadsstatistiken och medföra att normen sätts för lågt. Omvänt skulle det kunna finnas en risk för att normen blir för hög för förskoleklass och grundskola, om kostnader för fritidshemmet i viss utsträckning redovisas på dessa skolformer. Mindre brister i redovisningen har dock troligen inte lika stor betydelse för dessa kostnadsmässigt mer omfattande verksamheter.

En annan begränsning är att normen för fritidshemmet inte tar hänsyn till betydelsen av avgiftsfinansieringen och skillnader i denna, vilket kan påverka nyttan av normen. Nyttan av normen skulle också kunna påverkas av att den inte speglar förutsättningarna för fritidshemsenheter som enbart har elever som annars går i anpassad grundskola.

Mot bakgrund av dessa begränsningar för en norm inom fritidshemmet bedömer utredningen att det är rimligt att börja att ta fram en vägledande norm för förskoleklass och grundskola, för att senare när normen utvärderas ta ställning till om en norm också ska tas fram för fritidshemmet.

9.2 Beräkning av en vägledande norm

Vid en vägledande norm, som då inte är direkt styrande för bidraget till de enskilda huvudmännen, finns det skäl att överväga om modellen ska ha tydligare fokus på vissa kostnadsslag. I avsnitt 5.4.2 redogjorde utredningen för fördelarna med att omfatta alla kostnader när normen ska vara bindande för bidraget till enskilda huvudmän. Vid en vägledande norm för kommunal verksamhet finns det dock skäl att överväga detta ställningstagande på nytt.

9.2.1 Alla kostnader eller enbart vissa kostnadsslag i en vägledande norm?

Ett skäl att omfatta enbart vissa kostnadsslag är att staten ur ett likvärdighetsperspektiv kan ha ett större intresse av att säkerställa en viss miniminivå för dessa kostnadsslag. Exempelvis föreslog 2015 års skolkommission att staten borde fastställa miniminivåer för huvudmännens resurser för undervisning och elevhälsa.[1] Ur ett likvärdighetsperspektiv har staten däremot inget tydligt intresse av att kostnaden för till exempel lokaler och skolmåltider är på en viss miniminivå. Dels är detta kostnader som inte lika tydligt och direkt påverkar skolresultaten.[2] Dels är det kostnader där det kan finnas stora variationer mellan kommuner och över tid, men där variationen inte främst har med likvärdighet i resursfördelningen att göra. Dessa kostnader kan variera bland annat beroende på hur ofta inköp görs eller om det är möjligt att tillämpa olika avskrivningstider.[3]

Utredningen har därför övervägt om modellen baserad på nettokostnaden (med bland annat avräkning av skolskjuts) som användes för den bindande normen, också kan användas som en vägledande modell alternativt om det ska vara en modell baserad endast på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa. Undervisning och elevhälsa är kostnadsslag där det enligt utredningen kan vara motiverat att staten ur ett likvärdighetsperspektiv påverkar att de har en viss miniminivå, eftersom det inom dessa ingår kostnader för det som forskning visat påverkar skolresultaten.[4] Kostnadsslag som kan variera av

[1] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 223–224.
[2] Se SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 214.
[3] Se t.ex. Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser Underlag a. Skolpengssystem och lokalkostnader – en principiell analys*.
[4] Se SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 214.

orsaker som inte direkt har att göra med likvärdigheten i resursfördelningen utesluts därmed.

För- och nackdelar med de båda modellerna

Vid simuleringen av utfallet är det ungefär samma antal kommuner som understiger normen i de båda modellerna. Resultatet är också ungefär det samma vad gäller huruvida kommunerna som understiger normen avviker positivt eller negativt från förväntat skolresultat. För flertalet kommuner är det egentligen ingen skillnad vilken av dessa två modeller som tillämpas. Simuleringen visar att deras kostnad understiger (eller överstiger) normen oavsett vilken av de två modellerna som tillämpas.

Vissa andra skillnader finns mellan de båda modellerna. Modellen med alla kostnader kan innebära en enkel jämförelse mellan normen och tilldelade resurser per elev. När modellen är vägledande har det inte samma betydelse om den omfattar kostnader som staten inte har samma intresse av att styra nivån för, så länge som det är synligt hur stor del av normen som dessa kostnadsslag utgörs av.

Om modellen däremot enbart är baserad på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa blir inte jämförelsevärdet lika tydligt i förhållande till tilldelade resurser per elev. En annan nackdel är att tillförlitligheten i den nationella kostnadsstatistiken kan vara lägre när modellen enbart baseras på vissa kostnadsslag, eftersom det finns en risk att kostnader redovisats på fel kostnadsslag. Det skulle kunna få till följd att normen endera speglar en för hög eller för låg nivå.

Ytterligare en nackdel med en modell som utgår från enbart kostnadsslagen undervisning och elevhälsa är att kostnader finansierade med statsbidrag då också kommer att omfattas. Utredningen anser inte att det är lämpligt att inkludera statsbidragsfinansieringen i modellen. En del av kommunerna vars kostnader överstiger normnivån är kommuner som på socioekonomiska grunder tar emot mycket statsbidrag. Inom varje statsbidrag sker en styrning av hur de ska fördelas, men modellen fångar inte denna styrning fullt ut då den varierar mellan olika bidrag. Modellen skulle därför kunna anses ge dubbla styrsignaler. Å ena sidan tillskjuter staten via statsbidragen resurser till skolan i syfte att öka den totala finansieringen, för att huvudmän och skolor ska kunna höja sin kvalitet. Å andra sidan skulle

staten genom en vägledande norm som inkluderar statsbidragen kunna skicka signalen att kommuner som på grund av statsbidrag har höga undervisnings- och elevhälsokostnader kan minska sin finansiering. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att inkludera statsbidragsfinansierade kostnader i modellen.

Utredningen har därför utgått från att kostnader finansierade med statsbidrag räknas av i modellen. Men utredningen ser stora utmaningar för att kunna göra detta på ett rättvisande sätt. Det skulle förutsätta en ny redovisning från kommunerna av statsbidragen fördelade på kostnadsslag, endera genom kostnadsredovisningen eller i ansökningarna om statsbidrag. Utredningen bedömer dock att det skulle innebära en ökad administration för kommunerna samtidigt med en risk för att det blir en schabloniserad redovisning som är mindre rättvisande. Utredningen anser därför att det inte är rimligt att kräva en särredovisning för en vägledande modell när det finns alternativa modeller att använda.

Modellen med alla kostnader

Sammantaget bedömer utredningen att modellen med alla kostnader är att föredra för att beräkna en vägledande norm. De nackdelar som finns med modellen baserad enbart på undervisning och elevhälsa är mer utmanande att hantera. När det gäller nackdelen med modellen med alla kostnader, det vill säga att den innehåller delar som staten inte har intresse av att styra ur ett likvärdighetsperspektiv, föreslår utredningen nedan justeringar för att minska betydelsen av denna nackdel.

9.2.2 En vägledande norm beräknad på nettokostnaden

Förslag: Den vägledande normen ska baseras på nettokostnaden för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola) 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.

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).

Modellbeskrivning

Utredningen bedömer att den modell som beskrevs i kapitel 6 bör kunna användas för att beräkna en vägledande norm. Modellen sammanfattas nedan i tabell 9.1 och den framgår i detalj av bilaga 3. Det innebär att den vägledande normen kommer att utgå från nettokostnaden för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola) enligt driftsredovisningen i Räkenskapssammandraget.

En skillnad jämfört med modellen som beskrevs i kapitel 6 är dock att utredningen inte anser att det finns behov av att sätta en normnivå som skiljer sig från det modellberäknande värdet. Tidigare utgick utredningen från att en bindande skolpengsnorm skulle utgöra 95 procent av det modellberäknande värdet (se avsnitt 6.2.2). Vid en bindande norm begränsas kommunernas möjlighet att ta hänsyn till andra aspekter och det kan därför finnas behov av att justera normnivån efter det. Det kan då finnas behov av att beakta både normens påverkan på kommunens kostnader och på enskilda huvudmäns intäkter. Nivån 95 procent var därför baserad på en sammanvägd bedömning. När normen är vägledande ser utredningen inget behov av att justera normen på det sättet. Normen är då en av flera aspekter som beaktas, vilket möjliggör för kommunerna att beakta även till exempel kvalitets- och effektivitetsaspekter.

En annan skillnad jämfört med modellen som redovisades i kapitel 6 är att eftersom modellen endast avser kommunala huvudmän behövs det ingen justering av normen för momskompensation.

Tabell 9.1 Stegvis beskrivning vägledande norm för förskoleklass och grundskola för kommunala huvudmän

Steg	Förklaring
1. Nettokostnaden för förskoleklass och grundskola utgör basen. Det normgrundade beloppet tas fram genom att kostnader som inte ska ingå i modellen räknas av.	– Köp av huvudverksamhet från staten och utlandet, lämnade bidrag samt kostnader för skolskjuts, avräknas med kostnaden enligt redovisningen i Räkenskapssammandraget. – Tilläggsbelopp (och motsvarande ersättning för kommunal verksamhet) för omfattande behov av särskilt stöd och för lovskola avräknas med en schablon om 1,5 %, baserat på en enkät till kommunerna. Tilläggsbelopp (och motsvarande ersättning för kommunal verksamhet) för modersmål avräknas med en beräkning av kostnaden för detta baserad på antalet heltidstjänster i modersmål. – Kostnad för hemkommunsansvaret, exklusive utbudsansvaret, avräknas med en schablon om 1 %, baserad på uppgifter från ett urval kommuner.
2. Av det normgrundande beloppet reserveras ett belopp för kommunernas utbudsansvar.	Ett beräknat belopp som ska spegla kommunernas merkostnader för utbudsansvaret avräknas.
3. Av resterande del utgör: a) 92 % en stadiedifferentierad grundersättning b) 8 % ett socioekonomiskt tillägg.	a) Stadiedifferentiering görs enligt ett index som är baserat på uppgifter om nuvarande stadiedifferentiering i en enkät till kommunerna. b) Det socioekonomiska tillägget fördelas enligt Kunskapsbidragets socioekonomiska index, som ett tillägg per skolenhet.
4. Ersättningen justeras för skillnader i: a) lönekostnadsläge b) lokalkostnadsläge.	a) Justering för lönekostnadsläge görs med det index som använts av Utjämningskommittén 2022. b) Justering för lokalkostnadsläge görs med eget framtaget index, där en del är ett byggkostnadsindex som Utjämningskommittén 2022 tagit fram.
5. Tillägg för utbudsansvar görs för kommunala huvudmän.	Det modellberäknade värdet som reserverades i steg 2 läggs på ersättningen.
6. En uppräkning görs med prognos för KPIF.	Samtliga ersättningar räknas upp med prognos för KPIF till det år som ersättningen avser.

Schabloner och index

I modellen görs en schablonavräkning från nettokostnaden för tilläggsbelopp (och motsvarande för kommunal regi) dels för elever med omfattande behov av särskilt stöd och för lovskola, dels för modersmål. Avräkningen för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd och lovskola är baserad på en enkät till kommunerna. Avräkningen för tilläggsbelopp för modersmål utgår från en beräkning av antalet modersmålslärare och lönekostnaden för dessa. Utredningen har övervägt om dessa avdrag i stället ska grundas på särredovisade uppgifter från kommunerna. Men ett redovisat belopp från tidigare år behöver inte i högre utsträckning än en schablon motsvara det avdrag som är aktuellt det året som normen ska avse. Utredningen anser därför att den ökade uppgiftsbördan som en särredovisning skulle innebära inte står i proportion till behovet genom den vägledande normen.

I simuleringen har utredningen använt ett tillägg för utbudsansvaret baserat på dels en schablon för platsgarantin, dels ett index för gleshet (se avsnitt 6.2.1). Utredningen har övervägt att i stället för att använda schablonen kräva en särredovisning av det avdrag som utredningen i kapitel 10 föreslår att kommunerna årligen ska göra. Förslaget innebär att kommunen som huvudregel ska göra ett avdrag om sex procent från grundbeloppet men kan vid särskilda skäl avstå från att göra avdraget. Huvudregeln är därmed att avdraget ska göras och på samma sätt som när det gäller tilläggsbeloppen behöver inte ett redovisat belopp för tidigare år vara mer rätt för ett senare år än vad en schablon är. Utredningen anser därför att det inte heller här är motiverat med en särredovisning med syftet den vägledande normen.

I simuleringen har utredningen använt det index som Utjämningskommittén 2022 föreslagit för lönekostnadsjusteringar inom utjämningssystemet. Förvisso är det inga betydande skillnader mellan det löneindex som utredningen har använt och det index som används inom det nuvarande utjämningssystemet. Utredningen anser ändå att det är rimligt att modellen, där det är möjligt, utgår från samma index som i utjämningssystemet. Om beslut inte fattas i enlighet med Utjämningskommitténs förslag, bör därför det löneindex som används i beräkningsmodellen för den vägledande modellen anpassas efter det.

Publicering av normen

Lokalkostnader och merkostnader för utbudsansvaret ingår, men synliggörs

En nackdel med modellen med alla kostnader uppgavs ovan vara att den omfattar även till exempel lokalkostnader som staten inte har ett intresse av att styra att de är på en viss miniminivå. Utredningen har därför övervägt att exkludera lokalkostnaderna i beräkningsmodellen för den vägledande normen. Utredningen bedömer dock att även en norm som omfattar hela ersättningen kan vara värdefull som ett jämförelsetal, om det samtidigt synliggörs hur stor del av normen som utgörs av lokalkostnader. Vid publiceringen av normen bör därför lokalkostnadskomponenten synliggöras.[5] Det blir då tydligt för en kommun som ska beakta normen i sin resursfördelning hur stor andel som utgörs av lokaler enligt normen jämfört med respektive kommuns faktiska andel.

På motsvarande sätt anser utredningen också att merkostnader för utbudsansvaret bör ingå i modellen och att de bör synliggöras vid publiceringen av normen.

En norm som gäller den kommunala huvudmannen men beräknas och publiceras på skolenhetsnivå

För att den vägledande normen ska kunna utgöra ett stöd för kommunernas resursfördelning behöver den vara transparent och tydlig. Utredningen föreslår därför att den ska publiceras både på skolenhets- och huvudmannanivå för kommunerna och att det ska framgå hur stor del som utgörs av

- socioekonomiskt tillägg
- lokalkostnadsersättning
- tillägg för utbudsansvaret, uppdelad på justering för platsgaranti respektive för gleshet.

I tabell 9.2 nedan ges ett exempel på publicering av normen för lågstadiet. Justeringen för lokaler är samma inom en kommun och till-

[5] Denna bör därför publiceras som snittkostnaden för lokaler per elev i riket plus det tillägg eller avdrag som lokalkostnadsindexet genererar för varje kommunal huvudman.

lägget för den delen av utbudsansvaret som utgörs av platsgarantin är samma för alla kommuner. Däremot kan det socioekonomiska tillägget variera i riket mellan drygt 1 000 och drygt 30 000 kronor per elev. Även gleshetstillägget kan variera. Trots att hela kommunen tilldelas samma index varierar tillägget mellan skolenheterna på grund av att gleshetstillägget beräknas både på grundersättningen och på det socioekonomiska tillägget.

Tabell 9.2 Exempel på publicering av normen

	Norm åk 1–3	Varav socio-ekonomi	Varav lokal-kostnad	Varav plats-garanti	Varav gleshet
Kommunal huvudman X	***108 775***	***6 605***	***19 238***	***5 694***	***0***
Skolenhet 1	123 800	19 541	19 238	5 694	0
Skolenhet 2	111 871	9 271	19 238	5 694	0
Skolenhet 3	103 011	1 642	19 238	5 694	0
Kommunal huvudman Y	***115 026***	***11 049***	***14 331***	***5 694***	***11 171***
Skolenhet 1	120 915	15 799	14 331	5 694	11 760
Skolenhet 2	114 534	10 652	14 331	5 694	11 121
Skolenhet 3	109 714	6 764	14 331	5 694	10 639

Synliggörandet av modellens olika delar ger kommunen stöd för att fördela sina resurser på motsvarande sätt inom huvudmannen, så att dessa fördelas efter förutsättningar och elevernas behov mellan skolenheterna. Om resurserna ökas, utan att det samtidigt tas hänsyn till vad som är tillägg för socioekonomi och justering för gleshet, innebär det när ersättning ska ges efter samma grunder, motsvarande höjning för enskild och annan kommunal regi. Ett av syftena bakom modellen har varit att justera efter strukturella förutsättningar och elevernas behov, vilket bland annat sker genom en gleshetsjustering och en socioekonomisk omfördelning. Det är därför viktigt att publiceringen av modellen innebär att kommunen kan ta del av de olika justeringarna som gjorts inom normen för att kunna motsvara dessa i sina resursbeslut.

När det gäller justeringen för gleshet är indexet baserat på *kommunens* förutsättningar och tilldelas alla skolenheter i de kommuner

som har ett gleshetsindex över 100. (I bilaga 3 framgår vilka faktorer som gleshetsindexet tar hänsyn till.) Det kan innebära att en kommun som har ett index som ger tillägg för gleshet även har skolor som inte ligger i glesbygd. Kommunen behöver då göra bedömningen av vilka skolor som ska kompenseras för att de verkar i glesbygd.

Syftet med normen är som framgått att ange en vägledande nivå för resursfördelningen, vilket bör framgå vid publiceringen av normen och i kommunikation i övrigt om den. Det bör framgå att normen anger den nivå som resurserna till skolan bör ligga på givet en genomsnittlig ambition och effektivitet. Syftet är däremot inte att ange en maximinivå.

9.2.3 Modellens utfall

I kapitel 6 beskrev utredningen resultatet av den simulering som utredningen har gjort av modellen. När normen justeras till att vara 100 procent av det modellberäknade värdet innebär det enligt simuleringen att det är 190 kommuner vars kostnader understiger normen. För att följa normen skulle dessa kommuner behöva skjuta till mellan cirka 35 och 31 200 kronor per elev. Om alla kommunerna skulle skjuta till dessa resurser innebär det ett totalt tillskott om 5 miljarder kronor, motsvarande 4,9 procent av den jämförbara kostnaden.

Som beskrevs i kapitel 6 finns det bland kommunerna vars kostnader understiger normen huvudmän där skolresultatet överstiger vad som är förväntat. Det betyder förvisso inte att det inte kan bli ännu bättre resultat i dessa kommuner, men det ger en indikation på att behovet av ytterligare resurser kan vara begränsat. Som nämndes i betänkandets inledande kapitel är fokus för modellen resursfördelning till skolan och inte hur resurserna används inom skolan. Även hur tilldelade resurser används är förstås betydelsefullt för likvärdigheten. Mer resurser kan, om de används till rätt saker, utifrån huvudmannens analys av sin organisation och av sina elever, bidra till förbättrade resultat. Varje huvudmans specifika förutsättningar är olika, och det är därför knappast möjligt att justera en nationell resursfördelningsmodell på exakt rätt sätt för alla huvudmän. Utfallet är därför inte förvånande och det är troligt att motsvarande mönster skulle kunna uppstå även med andra resursfördelningsmodeller. Men med en vägledande modell kan kommunerna beakta även andra

aspekter än normen när de beslutar om sin resursfördelning. Utredningen anser därför inte att det faktum att vissa kommuner som ligger under normen har jämförelsevis goda resultat är ett tungt vägande argument emot modellen.

9.2.4 Normen och förändringar av kostnader eller av elevtal

När nettokostnaden används som grund för normen betyder det en viss eftersläpning i tillgängliga data. Det innebär att om kraven på utbildningen skulle förändras på sådant sätt att kostnaderna kraftigt ökar eller minskar fångar inte modellen detta förrän två år senare.

Ett exempel är införandet av en tioårig grundskola som föreslås tillämpas på utbildning från och med höstterminen 2028, som innebär att lågstadiet kommer att bestå av årskurs 1–4. Regeringen har i sin proposition beskrivit att detta kommer att medföra vissa kostnader för till exempel utökad garanterad undervisningstid och utökad skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning i minoritetsspråken. De ökade kostnaderna för grundskolans del beräknas att uppgå till totalt cirka 90 miljoner kronor med halvårseffekt första året 2028,[6] vilket motsvarar cirka 0,1 procent av nettokostnaden. Om förändringen införs betyder det att normen för 2028 inte kommer att fånga upp dessa kostnadsökningar. Men eftersom modellen är vägledande kan kommunen beakta andra aspekter och ska alltid beakta skollagens krav. Det innebär att oavsett om normen i en övergångsperiod är för hög eller för låg, kan och ska kommunen fortfarande också beakta andra aspekter. När det gäller tioårig grundskola beräknas förändringen dessutom innebära en förhållandevis begränsad kostnadsökning och borde därmed ha liten betydelse för normnivån. Utredningen ser därför heller inte skäl till att förändra den stadiedifferentiering som tillämpats i modellen, utan stadiedifferentieringen för förskoleklass bör enligt utredningen inledningsvis kunna fortsätta användas för det som då blir nya årskurs 1. Utredningen återkommer till eventuellt behov av att se över stadiedifferentieringen på sikt under avsnitt 9.4.2.

Eftersläpningen i data, tillsammans med svängningar i demografin, kan också ha viss betydelse för normnivån. Befolkningsstatistiken visar på att elevkullarna nådde en topp i början av 2020-talet för att

[6] Prop. 2024/25:143 *En tioårig grundskola*.

sedan börja minska. Prognoserna förutspår en fortsatt minskning för lång tid framöver. När antalet elever minskar brukar det innebära att kostnaden per elev ökar, då det tar tid att anpassa sin organisation. Nettokostnaden per elev är därmed högre ett år med jämförelsevis små elevkullar än ett år med stora, allt annat lika (detta beskrivs ytterligare i nästa kapitel). Det kan då ha betydelse för normen, framför allt när trenden skiftar. I en övergångsperiod kan normen vara något för hög eller för låg, jämfört med om elevtalen inte hade förändrats. Stora förändringar i elevtalen mellan åren dämpas dock något genom att ett genomsnitt av elevtalet för två läsår används i modellen. Förändringar av elevtal bedöms därför ha begränsad betydelse, inte minst när normen är vägledande.

9.3 Förväntade effekter av en vägledande norm och alternativa åtgärder

9.3.1 Nyttan av en vägledande norm

Utgångspunkten för normen är att en likvärdig resursfördelning kan bidra till en likvärdig utbildning över landet. Den vägledande normen syftar till att göra resursfördelningen likvärdig mellan kommunala huvudmän över landet. Den visar vilken kommunal finansiering det minst borde vara av kommunens skolor, givet respektive kommunal huvudmans förutsättningar samt om verksamheten drivs med en genomsnittlig ambition och effektivitet. Men då den är vägledande öppnar den för att även andra aspekter kan beaktas.

Jämförelsevärde för kommunerna

En vägledande norm kan få betydelse för kommunernas resursfördelning inför deras budgetbeslut. Redan i dag arbetar kommuner med olika jämförelser och analyser utifrån tillgängliga nyckeltal på kommunal och nationell nivå. Exempelvis redovisas i databasen Kolada ekonomiska nyckeltal, såsom ”Strukturjusterad kostnad per elev i kommunal grundskola F-9” som tar hänsyn till de förutsättningar för förskoleklass och grundskola som ingår i kostnadsutjämningens standardkostnad. Normen som utredningen har tagit fram utgår från liknande justeringar för olika förutsättningar i form av olika lokal-

och lönekostnadsläge samt gles bebyggelse. Normen speglar därutöver även elevgruppernas socioekonomiska sammansättning samt är stadiedifferentierad. Benämningen norm, och inte till exempel referensvärde eller jämförelsetal, understryker syftet och funktionen med normen. Utredningen föreslår nedan dessutom att skollagen ska reglera att kommunerna ska beakta normen, för att ytterligare tydliggöra syftet med normen (se avsnitt 9.4.1). Sammantaget innebär detta att normen jämfört med andra nyckeltal är ett mer specificerat och användbart referensvärde, som det dessutom föreslås vara reglerat att kommunerna ska förhålla sig till i sin resursfördelning.

Jämförelsevärde för andra aktörer

Normen kan tillsammans med annat underlag utgöra en del av Skolinspektionens arbete med tillsyn och granskning. Om en kommunal skola inte lever upp till författningarnas krav kan huvudmannen bli föremål för tillsyn av Skolinspektionen. Skolinspektionen kan använda den vägledande normen i sitt arbete med urval av skolor och huvudmän som ska bli granskade. Det kan då vara möjligt att identifiera kommuner som har låga kunskapsresultat eller låg lärarbehörighet, i kombination med eventuella uppgifter om missförhållanden, och som även ligger under normen. Vid inspektionen kan Skolinspektionen begära att kommunen redovisar hur den har beaktat den vägledande normen. Om det vid inspektion identifieras brister som beror på otillräckliga resurser kan den vägledande normen då vara ett av underlagen när myndigheten beslutar om att förelägga huvudmannen att vidta åtgärder. På så sätt kan normen bidra till ett tydligare beslut om huvudmannens ansvarstagande för att skollagens krav följs. Exempelvis kan Skolinspektionen vid en tillsyn bedöma att det finns brister i arbetet med särskilt stöd och identifiera att det saknas resurser i form av personal som kan utreda elevers behov av särskilt stöd och utarbeta åtgärdsprogram.

Även vid kvalitetsgranskning kan normen vara ett underlag då en viktig del i en sådan granskning är huvudmannens kompensatoriska arbete och hur huvudmannen fördelar resurser efter elevernas förutsättningar och behov.

Kommunala beslut kan också bli föremål för laglighetsprövning i domstol (se avsnitt 9.4.4). Hemkommunens hantering av resurser

kan även bli en politisk fråga, exempelvis i samband med att ärenden som behandlas i kommunfullmäktige eller nämnd tillkännages. Medborgare som är missnöjda med hemkommunens hantering av eller beslut om resurser i förhållande till den nationella normen har då möjlighet att kontakta sina förtroendevalda.

En vägledande norm kan bidra till ökad likvärdighet i resursfördelningen

I dag finns det skillnader i resurstilldelningen mellan olika kommuner. En vägledande norm kan påverka resursfördelningen så att den blir mer likvärdig, men utredningen kan inte kvantifiera hur stor betydelse en vägledande norm skulle kunna ha för att minska dessa skillnader. Som utredningen har nämnt förut är det inte givet att en likvärdig resursfördelning ger en likvärdig utbildning – hur resurserna används har stor betydelse – men det kan ses som en väsentlig förutsättning. Sammantaget bedömer utredningen att nyttan med en vägledande norm överväger den begränsade ökade arbetsinsatsen som framtagandet av normen kommer att innebära. Normen kommer att betyda en något utökad arbetsinsats för Skolverket. Däremot betyder den, enligt utredningen, ingen förändring i arbetsinsats från kommunerna. Redan i dag rapporterar kommunerna in uppgifterna som normen ska bygga på och kan förväntas analysera sitt kostnadsläge inför budgetbeslut. Normen borde därmed underlätta, inte försvåra, detta arbete.

9.3.2 Alternativ till en vägledande norm på sikt?

Samtidigt som utredningen bedömer att nyttan överväger den utökade arbetsinsatsen, resonerar utredningen nedan om alternativa åtgärder på sikt för att nå en ökad likvärdighet i resursfördelningen. Det kan eventuellt komma att ske förändringar som minskar behovet av en vägledande norm. Utredningen har dock föreslagit den vägledande normen utifrån befintliga förutsättningar.

Likvärdiga förutsättningar att finansiera skolan

En vägledande norm fokuserar på att påverka resursfördelningen till skolan och kan därmed påverka kommunens kostnad för skolan. En utgångspunkt för den typen av styrning kan sägas vara att kommunerna antas ha likvärdiga förutsättningar att tilldela mer resurser till skolan, men behöver få stöd i bedömningen av hur mycket de borde tilldela skolan givet sina förutsättningar. Genom normen visar staten hur kommunernas resursfördelning borde vara.

Förutsättningarna för att finansiera den verksamhet som varje kommun ansvarar för skiljer sig dock åt inom landet. Såväl kostnadsläget som förutsättningarna att inhämta intäkter via skatter varierar. Genom utjämningssystemet bidrar staten till att kommunerna har motsvarande förutsättningar att finansiera verksamheten och därmed för att kunna ge en likvärdig service till sina medborgare. Staten ger också stimulans och förutsättningar genom de specialdestinerade statsbidragen. Normen och statens andra ekonomiska styrmedel bör därför spegla varandra på så sätt att staten samtidigt med vägledningen om vilken nivå som resurserna borde vara på också bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar för att kunna motsvara normen.

En viss spegling mellan normen och utjämningssystemet åstadkoms genom att normen har konstruerats med liknande index som föreslås för utjämningssystemet, bland annat för att justera för strukturellt löneläge. I dag ingår däremot inte en socioekonomisk omfördelning inom kostnadsutjämningen för förskoleklass och grundskola. Utjämningskommittén 2022 har föreslagit att fem procent av åldersersättningen inom kostnadsutjämningen för förskoleklass och grundskola ska fördelas på socioekonomiska grunder.[7] Utredningen ser positivt på en sådan omfördelning inom landet, eftersom den skulle kunna bidra till att skapa mer likvärdiga förutsättningar för finansieringen av skolan. Föreslagen omfördelning om fem procent grundas på att det uppges vara en vanlig nivå på omfördelningen i kommunerna. Denna utrednings enkät visade samtidigt på en genomsnittlig omfördelning om åtta procent; nivån på den föreslagna omfördelningen från Utjämningskommittén kan därför vara i underkant. Utredningen kan konstatera att staten för 2025 gjort en höjning med cirka 60 procent av statsbidraget för asylsökande, från 104 800 till 168 000 kronor per elev. Utredningen anser att det är viktigt att staten även efter asyl-

[7] SOU 2024:50. *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*, s. 349–353.

processen bidrar till att jämna ut skillnader mellan kommuner för olika omfattning av mottagandet av nyanlända och andra skillnader i de socioekonomiska förutsättningarna. Utöver utjämningssystemet har staten även möjlighet att öka betydelsen av de socioekonomiska förutsättningarna, till exempel genom att inordna flera statsbidrag i Kunskapsbidraget eller att använda en socioekonomisk viktning i fler statsbidrag.

Givet att en socioekonomisk komponent införs i utjämningssystemet skulle standardkostnaden som ingår i kostnadsutjämningen kunna vara ett alternativt jämförelsetal till den vägledande normen. Kommuner använder i dag bland annat Koladas nyckeltal ”Strukturjusterad kostnad per elev i kommunal grundskola F-9”, som innehåller motsvarande justeringar som i standardkostnaden i utjämningssystemet. Om standardkostnaden vidareutvecklas, bland annat med en socioekonomisk justering, skulle behovet av en vägledande norm kunna minska när standardkostnaden kan användas som ett alternativt jämförelsetal till normen. En betydande skillnad skulle dock vara att det då inte är reglerat att kommunerna ska beakta detta jämförelsevärde och att värdet inte är nedbrutit på skolnivå.

Påverka resursfördelningen genom andra typer av normer?

Parallellt med denna utredning pågår det ett antal andra utredningar som kan sägas ha inriktningen en tydligare styrning av skolväsendet. Här ingår till exempel Utredningen om en förbättrad elevhälsa som bland annat ska föreslå en elevhälsogaranti med målet att åstadkomma ändamålsenliga tidsfrister för att få stöd och hjälp av elevhälsan.[8] Dessa utredningar skulle kunna lämna förslag som indirekt påverkar och jämnar ut resursfördelningen över landet, genom att till exempel ställa tydligare krav på vad varje skola och huvudman ska motsvara. Utredningen värderar inte här för- och nackdelarna med den typen av styrning, men konstaterar att med en utveckling i den riktningen, skulle behovet av en vägledande norm för resursfördelningen eventuellt kunna vara mindre.

[8] Regeringsbeslut 2024-03-07, kommittédirektiv 2024:30.

9.4 Reglering av att normen ska beaktas och uppdrag att beräkna den

9.4.1 Reglering av att normen ska beaktas

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

Utredningen har övervägt om och i så fall hur en vägledande norm bör regleras. Utredningen föreslår att det författningsregleras att kommunerna ska beakta den vägledande normen i sin resursfördelning. Normens omfattning, det vill säga kommunens förskoleklass och grundskola i egen regi, kommer att framgå av uppdrag till Skolverket i myndighetens regleringsbrev (se nedan).

Utredningen ser fördelar med att normen anges i lag och därmed får samma tyngd som flera andra övergripande målsättningar. Om det inte tydliggörs genom reglering att kommunerna ska beakta normen och ansvarig myndighet enbart fattar beslut om normen, framgår det inte lika tydligt att kommunerna ska förhålla sig till den. Redan i dag finns bestämmelser i skollagen som är av karaktären målsättningar eller som är allmänt formulerade. Exempelvis finns bestämmelse 2 kap. 8 b § om att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. I flera avseenden anger skollagen också att något ska beaktas. Då avses att det ska vara en av flera aspekter i en sammantagen bedömning. Exempelvis gäller att provresultat från nationella prov särskilt ska beaktas i betygssättningen och att kommunen, vid utformningen av grundskola, ska beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna.[9] Det är således något som använts tidigare i skollagen för att betona vikten av något utan att göra det bindande. Formuleringen ”beakta” skulle dock kunna ha nackdelen att den inte är tillräckligt styrande, men utredningen har i tidigare avsnitt redogjort för varför normen bör vara vägledande och anser att genom att använda begreppet beakta tydliggörs att den är en av flera aspekter i en sammantagen bedömning.

Utredningen bedömer därför att det är lämpligt att komplettera skollagen med en ny bestämmelse om att kommunen ska beakta den

[9] 10 kap. 20 a § och 29 § skollagen (2010:800).

vägledande normen. Att normen ska beaktas innebär inte att den är bindande utan det innebär att även om kommunen tilldelar lägre resurser än normen kan kommunen i sin resursfördelning också beakta andra aspekter, såsom kvalitet och effektivitet. Ett beaktande förutsätter att det innan kommunen fattar sitt budgetbeslut finns en för kommande år fastställd norm. Kommunen behöver därmed, för att över huvud taget kunna beakta normen, vänta in fastställandet av normen innan det egna beslutet fattas.

För att tydliggöra att normen har beaktats, föreslår utredningen att kommunerna ska dokumentera beslutsunderlaget. Detta kan till exempel ske genom budgetbeslutet. Som en integrerad del av en kommuns arbete med framtagande av en budget bör beaktandet av normen inte heller leda till något väsentligt merarbete. Det bör av dokumentationen framgå att och hur ett beaktande har skett, exempelvis vilka överväganden som kommunen har gjort i förhållande till normen för respektive kommunal huvudman.

Utredningen bedömer att den nya regleringen om normen lämpligast bör finnas i 2 kap. skollagen som rör huvudmän och ansvarsfördelning under rubriken Kommuners resursfördelning. Den nuvarande paragrafen 8 b under samma rubrik avser en reglering om att resurser ska fördelas efter elevernas förutsättningar och behov. En vägledande norm är egentligen en bredare fråga och borde därför vara placerad före. Samtidigt är 8 b § väl etablerad och byte av numrering skulle leda till oklarheter samt svårigheter att exempelvis söka och få praxis på rätt lagrum. Det bör därför införas en ny paragraf 8 c.

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

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.

Uppdrag till ansvarig myndighet

En myndighet under regeringen behöver få ansvar för att årligen beräkna och besluta om normen. Normen behöver därefter publiceras på ett lättillgängligt sätt. Utredningen har övervägt vilken myndighet som bör få detta ansvar och föreslår att Skolverket får ansvar för att årligen beräkna och besluta om normen.

Skolverket har en organisation för hantering av statistik på skolområdet och fastställer redan i dag den så kallade riksprislistan för gymnasiet.[10] Andra myndigheter med närliggande ansvar har däremot en annan roll och utredningen bedömer därför att dessa är mindre lämpliga att få uppdraget att årligen fastställa normen. Skolinspektionens roll handlar främst om godkännande samt tillsyn och granskning. Utredningen anser att det inte är lämpligt att en granskande myndighet fastställer normen. SCB är en annan myndighet vars arbete är nödvändigt för skolstatistiken. SCB ansvarar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt för att samordna systemet för den officiella statistiken.[11] Om SCB också skulle ansvara för själva beslutet om normen skulle det, enligt utredningen, innebära en förändring av myndighetens generella och samordnande roll.

Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk är förvisso allmänt hållen och exempelvis har inte uppdraget om riksprislistan särskilt angetts där. Men eftersom uppdraget om den vägledande normen är årligen återkommande, föreslår utredningen att uppdraget förs in i förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Utredningen föreslår också att det av Skolverkets regleringsbrev ska framgå hur uträkningen av normen ska göras genom att hänvisa till detta betänkande. Utredningen bedömer att det är tillräckligt att det framgår hur uträkningen ska göras av regleringsbrevet och inte

[10] Se 13 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).
[11] 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

i förordning när det är en vägledande norm där beräkningsmodellen kan komma att justeras efter utvärdering. Som nämnts tidigare är myndighetens instruktion allmänt hållen och innehåller inte den typen av detaljerade beskrivningar. Skolförordningen innehåller främst bindande bestämmelser och en reglering i skolförordningen av en vägledande norm skulle därför inte vara i enlighet med det.

När Skolverket publicerar normen bör det vara på sådant sätt att det framgår vilka justeringar som har gjorts vid beräkningen av normen, i enlighet med vad som beskrevs tidigare.

Tidsförhållanden för fastställandet av normen

För att kommunerna ska kunna beakta normen behöver den vara fastställd innan kommunerna beslutar om resurser till sin egen verksamhet. Skolan utgör den största verksamheten i kommunernas budgetar; hela skolväsendet utgjorde cirka 43 procent av kommunernas verksamhetskostnader 2023.[12] Det är därför angeläget att den nationella normen fastställs i god tid före ett nytt årsskifte. Samtidigt är det viktigt att senast tillgängliga statistik kan användas.

En huvudsaklig datakälla för den nationella normen är Räkenskapssammandraget. Därutöver behövs uppgifter om prognos för KPIF samt det socioekonomiska indexet till Kunskapsbidraget. Prognos för KPIF publiceras i ekonomiska vårpropositionen. Det socioekonomiska indexet till Kunskapsbidraget publiceras årligen i september, men lämnas från SCB till Skolverket i april månad. SCB hade 2024 den 30 augusti som publiceringsdag för Räkenskapssammandraget för 2022.

Efter att den nationella kostnadsstatistiken finns tillgänglig, behövs viss tid för Skolverket för uträkning av normen. Detta bedöms dock innebära en begränsad tid, eftersom det i huvudsak handlar om inmatning av kostnadsuppgifter i beräkningsmallar. I dag publicerar Skolverket statistiken över skolkostnader i månadsskiftet september/oktober. För riksprislistan har Skolverket en förhållandevis kort tid från december till den 31 januari att samla in uppgifter om kommunernas budgetar för gymnasiet, beräkna och publicera beloppen. När det gäller den nya nationella normen ska ingen insamling ske hos

[12] Sveriges Kommuner och Regioner (2023). https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskolakomvux/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan.2785.html. Hämtat 2025-03-25.

Skolverket utan insamlandet av uppgifter görs av SCB. En lämplig avvägning mellan å ena sidan Skolverkets behov av tid för arbetet och å andra sidan kommuners behov av att få uppgifterna i tid torde vara en månad för beräkning, beslut och publicering. Därför bör Skolverket senast före utgången av september månad besluta om en nationell norm inför varje nytt kalenderår.

Budgetarbetet i kommunerna inleds ofta under våren eller ännu tidigare. För att kommuner och huvudmän ska ha möjlighet att förbereda sig på vad kommande norm beräknas bli är det därför behövligt med preliminära uppgifter som publiceras tidigare än september. SCB publicerar i dag preliminär kostnadsstatistik senast den 15 juni. Att tidigarelägga detta är möjligt, men det skulle innebära att underlaget kan vara för osäkert för att ge en meningsfull bild av skolkostnadernas utveckling. Som framgår ovan finns prognos för KPIF och det socioekonomiska indexet tillgängligt under våren. Därför bör Skolverket senast i juni informera om preliminär norm för det kommande året utifrån det underlag som SCB färdigställt då. Detta innebär en kort tid för Skolverkets beredande del, men utredningen bedömer att det handlar om en begränsad arbetsinsats och att det är av stort värde att en prognos finns tillgänglig att planera utifrån så tidigt som möjligt. Det bör därför framgå av regleringsbrevet för Skolverket att information om prognosticerad norm ska ges senast den 30 juni.

Första året som normen ska tillämpas är det angeläget att Skolverket har fått uppdraget om fastställandet i rimlig tid före införandet. Detta för att Skolverket ska kunna ha vidtagit nödvändiga förberedelser, såsom att ha införskaffat eventuellt publiceringsverktyg samt ha tagit fram nödvändig information till kommuner. Uppdraget bör därför ges senast i regleringsbrevet samma år som normen ska börja beräknas.

Utvärdering och utveckling av beräkningsmodellen

Modellen bör med viss periodicitet utvärderas och utvecklas. Det bör ske i förhållande till de intentioner som låg bakom normens införande. Utredningen bedömer att en lämplig periodicitet för en sådan utvärdering är fem år för att balansera stabiliteten i modellen med behovet av att kunna göra förändringar inom rimlig tid.

I samband med utvärderingen bör det övervägas om stadiedifferentieringen bör justeras, bland annat med hänsyn till eventuell förändring till en tioårig grundskola. I avsnitt 9.2.3 utgick utredningen från att den stadiedifferentiering som utredningen har tagit fram kan behållas inledningsvis, även om de aviserade förändringarna för det nya lågstadiet med fyra årskurser träder i kraft. Eftersom förändringen har beräknats innebära begränsade kostnadsökningar kan det vara rimligt att differentieringen för det som då blir årskurs 1 kvarstår åtminstone inledningsvis. Men när modellen och normen ska utvärderas, bör detta ställningstagande på nytt prövas.

Det bör då även övervägas om en norm ska tas fram för fritidshemmet. I det ställningstagandet bör beaktas dels erfarenheterna från den vägledande normen för förskoleklass och grundskola, dels förutsättningarna inom fritidshemmet när det gäller till exempel andelen behöriga lärare och kostnadsstatistiken.

Ytterligare en fråga som bör beaktas i samband med utvärderingen är huruvida de index som ingår i modellen bör justeras, exempelvis på grund av att de har förändrats inom kostnadsutjämningen där utredningen hämtat index ifrån.

Utredningen bedömer att det är lämpligast att Skolverket får i uppdrag att vara den myndighet som utvärderar normen med hänsyn till den kompetens som finns på myndigheten. Utvärderingen bör inte ha ett granskande utan ett utvecklande syfte. Vid beräkningen av normen finns det inget bedömningsutrymme för Skolverket som gör att det inte är lämpligt att myndigheten genomför utvärderingen. Utredningen anser därför att det är rimligt att den myndighet som förvaltar modellen också utvärderar den för att bidra till att resultatet av utvärderingen i så hög utsträckning som möjligt kan användas i utvecklingen av modellen.

9.4.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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.

Utredningen beskrev tidigare när den data som normen grundas på finns tillgänglig och tiden som behövs för Skolverkets beräkning och beslut. Med hänsyn taget till när detta betänkande ska lämnas och tiden för remiss samt beslutsfattande i regering och riksdag, bedömer utredningen att bestämmelserna kan träda i kraft den 1 januari 2027. En vägledande norm kan då tidigast börja tillämpas på kommunernas resursfördelning till sin egen verksamhet för 2028.

Utredningen bedömer att det inte finns något behov av övergångsregler med en vägledande norm.

9.4.4 Överklaganden

Nuvarande reglering om bidrag och interkommunal ersättning enligt samma grunder kommer med en vägledande norm kvarstå som huvudprincip för resursfördelningen till enskild huvudman och annan kommunal huvudman. Utredningens förslag om en vägledande norm påverkar därmed inte rätten till överprövning eller själva prövningen när det gäller bidrag till enskild huvudman och interkommunal ersättning.

Skolverket föreslås fatta beslut om den vägledande normen. Skolverkets beslut kommer att utgå från en beräkning enligt de förutsättningar som fastställts i uppdraget och innehåller inget bedömningsmoment. Utredningen anser inte att det finns skäl att införa någon rätt till överklagande vad gäller Skolverkets beslut, eftersom beslutet inte är riktat till enskild individ eller företag.

När det gäller kommunernas beslut om resursfördelning till sin egen verksamhet finns det ingen möjlighet till överprövning i denna del. Beslut om budget för kommunens skolor i egen regi sker inom samma juridiska person och det finns därför inte möjlighet att överklaga. Däremot kan kommunmedlemmar få lagligheten i kommunala beslut prövad genom så kallad laglighetsprövning. Domstolen ska då upphäva beslut om

- det inte har kommit till på lagligt sätt
- beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen
- det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det eller

- beslutet strider mot lag eller annan författning.[13]

Om en kommun har fattat beslut om resurser till sin egen verksamhet, innan Skolverket har beslutat om normen innebär det att kommunen inte har beaktat normen. Vid en laglighetsprövning, skulle domstolen då kunna upphäva beslutet. Domstolen skulle däremot inte till exempel kunna ändra beslutet eller besluta att kommunen ska följa normen. Den reglering som utredningen föreslår tar endast sikte på att kommunen ska ha beaktat normen, även andra förhållanden kan beaktas och påverka kommunen i dess resursfördelning.

9.4.5 Sanktioner

I utredningens uppdrag har ingått att överväga och vid behov föreslå sanktioner för de kommuner som tillför resurser som understiger vad som bör utgå enligt den bindande normen. Eftersom utredningen föreslår en vägledande norm anser utredningen att denna inte går att förena med sanktioner utan att normen därmed blir bindande. Utredningen föreslår därför inte några sanktioner.

Även om normen skulle göras bindande bedömer utredningen att det inte är proportionerligt med sanktioner, i vart fall inte inledningsvis. För beslut om bidrag till enskild huvudman och interkommunal ersättning finns möjlighet att överklaga beslutet. Det finns däremot inte för kommunens egen verksamhet. Om en kommunal skola har otillräckliga resurser som återspeglar sig i att verksamheten har brister i förhållande till skollagens krav kan detta dock bli föremål för tillsyn hos Skolinspektionen. Skolinspektionen kan besluta om föreläggande och förena det med vite om skollagen inte efterlevs. Möjligheten för inspektionen att förelägga med vite om kommunen inte beaktat den vägledande normen är dock begränsade. Som beskrevs tidigare kan normen däremot vara en del av underlaget i inspektionens bedömning. En sanktion skulle utöver dessa förutsättningar kunna fungera som ett straff för en kommun som inte ger tillräcklig ersättning. En sanktion skulle dock samtidigt innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen och den behöver därför vara proportionerlig.

Sanktioner i form av till exempel en straffavgift mot en offentlig aktör som kommunen är ovanligt. Men exempelvis inom stöd och

[13] 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

service till vissa funktionshindrade förekommer sanktioner. En kommun eller en region som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats som någon är berättigad till enligt ett beslut, ska åläggas att betala en särskild avgift.[14]

En annan form av påföljd, utöver en regelrätt sanktion, skulle kunna vara att ställa villkor i statsbidragen. Redan i dag finns villkor för statsbidragen som ska vara uppfyllda. Exempelvis villkoras statsbidraget för inköp av läroböcker och lärarhandledningar med att egna medel ska ha tillförts till en viss nivå. När det gäller normen skulle det kunna innebära att Kunskapsbidraget, eller annat statsbidrag, villkoras med att kommunerna minst ska utge normen till sin verksamhet i egen regi för att statsbidraget i sin helhet ska utgå. För vart och ett av befintliga statsbidrag har dock olika villkor övervägts i samband med att förslagen om bidragen bereddes. Utredningen ser därför inte att det i dag finns anledning att ompröva dessa villkor inom ramen för en nationell norm, vare sig den är vägledande eller bindande.

Oavsett typ av sanktion är en förutsättning för införandet att det finns rimliga förutsättningar för kontroll. När det gäller de områden där det finns en särskild avgift för överträdelser finns en tydlighet när en överträdelse har skett. Inom samma juridiska person, som en kommun, kan det däremot vara svårt att fastslå när en överträdelse har skett genom att bestämma hur mycket som har kommit skolverksamheten till godo. En del kommuner kan till exempel ha en gemensam nämnd för skola och kultur med gemensamma centrala funktioner. En del av anslaget till skolan kan då räknas av för att bekosta vissa centrala funktioner. Delar av de centrala funktionerna kan betraktas som drift av skola men annat kan ingå i hemkommunsansvaret. Det skulle, i kommuner som har anslagsfinansiering av den egna verksamheten, kunna göra det mindre tydligt hur mycket resurser som egentligen har tilldelats som normen kan jämföras mot.

Sammanfattningsvis menar utredningen att det inte finns tillräckliga skäl för att det skulle vara proportionerligt att införa nya sanktioner, eller andra ekonomiska konsekvenser, mot en kommun som inte ger den egna skolhuvudmannen motsvarande normen, oavsett om den är bindande eller vägledande.

[14] Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

10 Avdrag för merkostnader för utbudsansvar bör införas

Beräkningsmodellen för en bindande norm har innehållit en del där de kommunala huvudmännen har kompenserats för sitt utbudsansvar. En vägledande norm innebär att dagens reglering om bidrag efter samma grunder kvarstår tills vidare. Utredningens uppdrag om att möjliggöra att ersättningen kan vara differentierad efter ansvar behöver därmed hanteras på annat sätt. I detta kapitel lämnar utredningen därför förslag om hur nuvarande reglering kan justeras för merkostnader till följd av ansvarsskillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän.

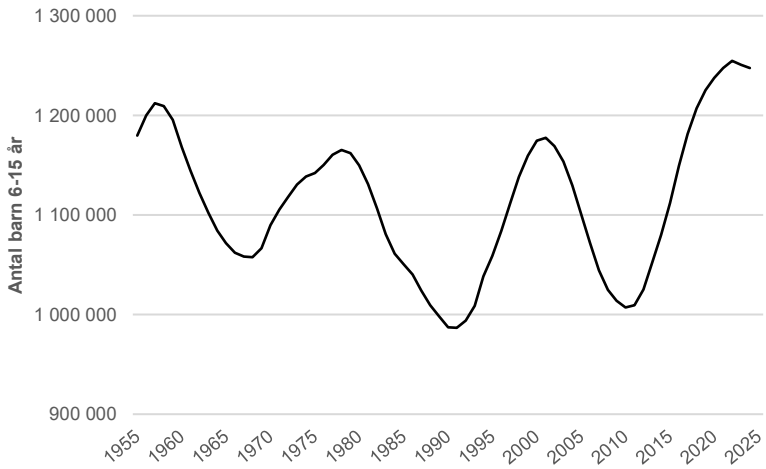
10.1 Kommunerna har ett utbudsansvar

Kommunerna har ett så kallat utbudsansvar för skolverksamheten. Det innebär i korthet ett ansvar för att säkerställa att det alltid finns en skola i rimlig närhet till hemmet för alla skolpliktiga barn. Detta ansvar gäller vid varje givet tillfälle. För att uppfylla utbudsansvaret behöver kommunerna således vara framåtblickande och ta höjd för såväl nutida som framtida förändringar i elevantalet.

Utbudsansvaret manifesteras i praktiken på olika sätt. På kort sikt måste kommunerna ha en löpande beredskap för att kunna ta emot nya elever. Det kan till exempel handla om elever som flyttar till kommunen eller mellan olika stadsdelar i kommunen. Utöver den här typen av mer kontinuerliga rörelser i elevunderlaget måste kommunerna även kunna hantera plötsliga och stora elevtalsförändringar på både utbuds- och efterfrågesidan. Exempelvis kan det ske i form av skolnedläggningar eller ett plötsligt ökat inflöde av asylsökande elever.

På lång sikt innebär utbudsansvaret ett behov av att utöka eller minska verksamheten i takt med den demografiska utvecklingen. Antalet barn i skolåldern varierar kraftigt över tid (se figur 10.1) och skolverksamheten behöver därför anpassas efter den demografiska utvecklingen. När elevantalet ökar innebär det en möjlighet att fylla befintliga skolor, men när befintliga skolor är fyllda, eller inte går att fylla på grund av att elevökningen sker på långt avstånd från befintliga skolor, krävs en utbyggnad. Omvänt behöver skolverksamheten minska i volym när elevkullarna minskar. Eftersom skolan har en kostnadsmix som i relativt hög grad består av fasta eller delvis fasta kostnader kan dessa ökningar respektive minskningar av verksamhetsvolymen inte ske sömlöst, utan det finns en tröghet i anpassningen. I sin tur leder det till att den kommunala skolan periodvis tvingas acceptera ett svagare resursutnyttjande med högre kostnader per elev som följd.

Figur 10.1 Antal barn 6–15 år i riket 1955–2024



Källa: SCB.

Slutligen finns det en geografisk dimension av utbudsansvaret som innebär att kommunerna måste tillhandahålla skolor i rimlig närhet till eleverna, oavsett var de bor. Det betyder att skolor även måste finnas i geografiskt utmanande lägen, där det ofta är svårt att få en tillräcklig storlek på enheterna för att de ska kunna vara kostnads-

effektiva. I kommuner med långa avstånd och glesa bosättningsmönster är detta en särskild utmaning.

Att det är kommunerna som *har* utbudsansvaret är entydigt enligt de författningar som styr skolverksamheterna. Hemkommunen ansvarar enligt skollagen för att anordna förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem för alla berörda elever.[1] Elever har vidare en grundlagsstadgad rätt till kostnadsfri utbildning i allmän skola.[2] Skollagen innehåller visserligen ingen uttrycklig reglering av att en skolplats ska tillhandahållas nära hemmet, men detta framgår indirekt av lagstiftningen:

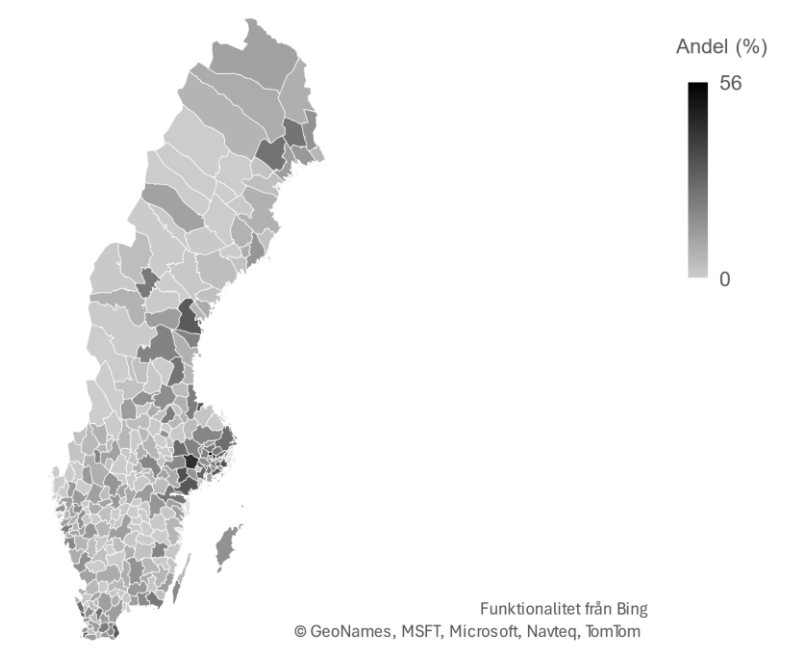
- dels är varje kommun skyldig att vid utformningen av sin verksamhet beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna[3]
- dels reglerar skollagen att en elevs önskade placering inte får medföra att någon annan elevs berättigade krav på placering vid skolenhet nära hemmet åsidosätts.[4]

Dessa skyldigheter går utöver av vad som åligger enskilda huvudmän enligt gällande författningar. Enskilda huvudmän kan i större utsträckning välja var, när och i vilken omfattning utbildningen ska bedrivas. De behöver inte finnas i geografiskt utmanande lägen (se figur 10.2) och kan välja att lägga ner verksamheten utan att sörja för att eleverna har en ny skolplacering. Vidare finns ingen skyldighet för enskilda huvudmän att anpassa sitt elevintag, till exempel efter demografiska förändringar, när de väl har uppnått det elevantal som bedöms vara optimalt. Sammantaget innebär det här att de enskilda huvudmännen har bättre förutsättningar att optimera sin skolorganisation jämfört med de kommunala huvudmännen.

[1] 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 §, 11 kap. 24 § och 14 kap. 3 § skollagen (2010:800).
[2] 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152).
[3] 10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen (2010:800) och HFD 2015 ref. 50.
[4] 9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen (2010:800).

Figur 10.2 Kommunkarta över andel elever i fristående skolor 2023

Procent



Källa: Skolverket.

Även om kommunerna enligt gällande bestämmelser har en skyldighet att säkerställa att alla berörda får sin skolgång förfogar kommunerna inte fullt ut över dimensioneringen av skolplatserna. Skolinspektionen beslutar om tillstånd för enskilda huvudmän som vill bedriva skola i kommunen.[5] Vårdnadshavare har sedan inom ramen för skolvalet möjlighet att önska skola för sina barn där flera andra aktörer utöver hemkommunen, såsom enskilda huvudmän och andra kommuner, kan erbjuda utbildning. Detta kan i sin tur påverka förutsättningarna för kommunerna att uppfylla sitt utbudsansvar. Till exempel har Utredningen om en mer likvärdig skola visat att den relativa variation som den kommunala skolan har att hantera vid demografiska förändringar ökar ju större friskolesektorn är och ju bättre den är på att optimera sin dimensionering kring en stabil nivå.[6]

[5] 2 kap. 7 § skollagen (2010:800).
[6] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

10.2 Utbudsansvaret i praktiken

Flera tidigare utredningar har behandlat utbudsansvaret och hur kostnaden för det bör beräknas. Exempelvis behandlade Skolkostnadsutredningen och Utredningen om en mer likvärdig skola frågan.[7] Men även Riksrevisionen har pekat på skillnaden i ansvar och kostnader för huvudmannatyperna.[8] De olika förslag som dessa utredningar har lämnat har åtföljts av synpunkter inriktade på dels vem som tar utbudsansvaret, dels hur kostnaden för utbudsansvaret bör beräknas.

10.2.1 Kommunerna bär huvuddelen av utbudsansvaret

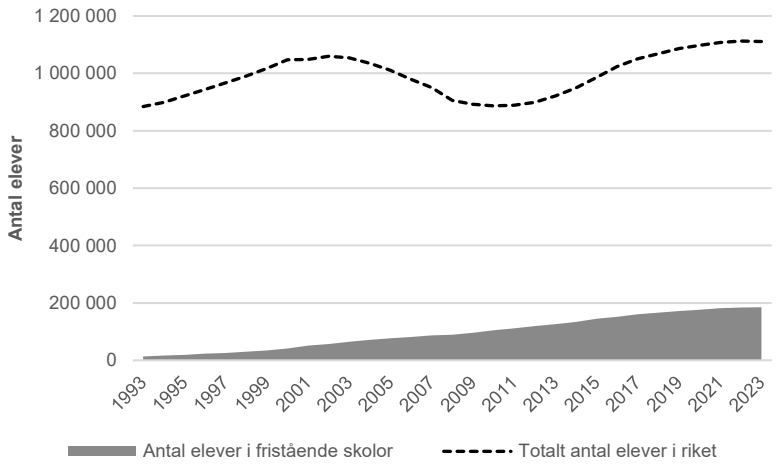
En synpunkt som framförts tidigare, och som också återkommer i utredningens intervjuer med enskilda huvudmän och deras företrädare, är att även enskilda huvudmän tar ett utbudsansvar. Exempelvis visar en rapport från Friskolornas riksförbund att fristående skolor också hjälper till att ta emot elever vid skolnedläggningar.[9] I utredningens intervjuer har även mottagandet av flyktingar från Ukraina lyfts fram som exempel på situationer då enskilda huvudmän har varit beredda att ta emot fler elever.

Författningsmässigt är det som framgått entydigt att det är kommunerna som har utbudsansvaret. Men för att studera vilken aktör som bär huvuddelen av utbudsansvaret i praktiken har utredningen gjort ett antal kompletterande analyser. En första indikation på att det är kommunerna som inte bara har utan också tar utbudsansvaret är att de cykliska variationer i barnkullarnas storlek som har illustrerats ovan inte förefaller att slå igenom på elevantalet i den fristående skolsektorn (se figur 10.3).

[7] SOU 2016:66. *Det stämmer – Ökad transparens och mer lika villkor.* SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.
[8] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*.
[9] Friskolornas riksförbund (2024). *Skolnedläggningar 2014–2023 Ett kunskapsunderlag*.

Figur 10.3 Antal elever i fristående och kommunala skolor över tid

Årskurs 1–9



Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

I figuren syns hur antalet elever i fristående grundskolor har ökat stabilt, samtidigt som elevkullarna generellt har fluktuerat. Detta indikerar att det är de kommunala huvudmännen som har hanterat fluktuationerna i elevunderlaget, och därmed har behövt skala upp och ner sin skolverksamhet enligt tidigare beskrivning, medan antalet elever i fristående skolor har ökat på ett sätt som tycks vara orelaterat till dessa demografiska svängningar.

För att kunna dra slutsatsen att det är de kommunala huvudmännen som i större utsträckning tar utbudsansvaret räcker det inte med en visuell inspektion av det här slaget. Med hjälp av statistisk analys, så kallad regressionsanalys, går det att analysera frågan om vem det är som tar ansvaret i praktiken. Detta är något som både denna och tidigare utredningar, liksom andra aktörer, har gjort.

10.2.2 Analys från tidigare utredning

Analys av vilken huvudman som anpassar sig efter elevunderlagets storlek

I betänkandet från Utredningen om en mer likvärdig skola presenterades en statistisk analys av kommunernas utbudsansvar. Denna visade att kommunerna inte bara har utan också i praktiken tar ansvar för anpassning av verksamhetsvolymen till elevunderlagets storlek.[10]

Hypotesen var att fristående skolor som regel inte anpassar sin verksamhetsvolym till variation i totalt elevunderlag, eller i alla fall inte i samma utsträckning som den kommunala skolan. Om variationen i elevunderlag i stor utsträckning omhändertas av den kommunala skolan kommer andelen elever i fristående skola att öka när det totala elevantalet minskar, och minska när elevantalet ökar. Det statistiska sambandet mellan de två variablerna antal elever och andel elever i fristående skola blir då negativt.

Analysen genomfördes med uppgifter om antal folkbokförda barn i skolåldern (7–15 år) i respektive kommun, samt andel elever i fristående skola per lägeskommun. Grundanalysen gjordes med data för perioderna 1997–2018 och 2009–2018. För respektive period baserades analysen på de kommuner i vilka det fanns elever i fristående skola alla år under perioden.

Vid analys av tidsserier finns alltid en risk att konstatera statistiska skensamband. Det kan uppstå när samband ska analyseras mellan två tidsserier som utvecklas i en viss riktning över tid, av skäl som är helt oberoende av varandra. I det här fallet finns en långsiktig trend för antal elever i grundskola som är demografiskt betingad. Men det finns också en annan trend för andelen elever som går i fristående skola och som har att göra med friskolesektorns uppbyggnad från en randföreteelse till en betydande del av svenskt skolväsende. För att undvika att dra slutsatser från ett skensamband analyserades sambandet mellan avvikelsen från kommunspecifik trend för respektive dataserie. Det innebar att avvikelsen från trend för *antalet* elever ställdes mot avvikelsen från trend för *andelen* elever i fristående skola i varje kommun.

Analysen visade att det finns ett statistiskt signifikant och negativt samband mellan totalt antal elever och andelen elever i fristående

[10] Se avsnitt 7.3.1 i SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

skola. Det betyder att när det totala antalet elever minskar, ökar andelen elever i fristående skolor. Detta indikerar att det är den kommunala skolan som i högre grad hanterar den demografiskt betingade variationen i antal elever.

Kritik mot analysen

I en rapport från Svenskt Näringsliv kritiserades utredningens analys av utbudsansvaret främst på tre grunder:

- Andel elever i fristående skola borde beräknas per hemkommun och inte per lägeskommun, eftersom det kommunala ansvaret åligger hemkommunen och deras elever också kan gå i fristående skolor i andra kommuner. I stället för antal folkbokförda barn borde totalt antal elever per hemkommun användas för att fånga den demografiskt betingade variationen.
- Den statistiska analysen ger olika resultat beroende på vilken period som studeras.
- Man bör också kontrollera för ytterligare variabler i analysen. Antal invånare och genomsnittlig inkomst föreslogs och prövades, vilket också i vissa fall gav andra resultat än de som Utredningen om en mer likvärdig skola redovisade.[11]

I rapporten presenteras en rad analyser med olika dataset och för olika perioder. När kortare perioder analyserades varierade resultaten mycket riktigt. Men i de fyra analyser som redovisas för 1997–2018 är koefficienten negativ och statistiskt signifikant, oavsett vilket dataset som används och om kontrollvariabler inkluderas eller inte. Rapportens resultat för en längre period som täcker en hel demografisk cykel bekräftar alltså slutsatsen från Utredningen om en mer likvärdig skola.

[11] Svenskt Näringsliv (2020). *Friskolorna och skolkostnaderna*.

10.2.3 Denna utrednings analyser

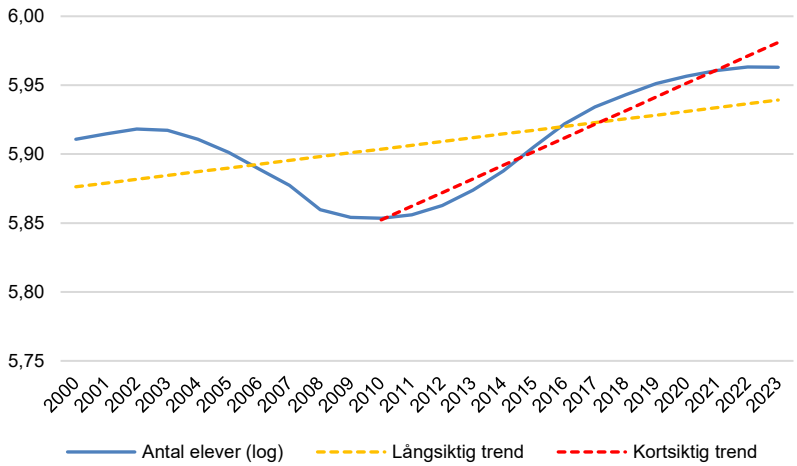
Justeringar av tidigare analysmetod

Utredningen har utifrån synpunkterna från Svenskt Näringsliv prövat behovet av att justera analysmodellen. Utredningen anser, i likhet med Svenskt Näringsliv, att det finns övertygande argument för att analysera data per hemkommun i stället för per lägeskommun.

Eftersom syftet med analysen är att undersöka om andelen elever i fristående skola samvarierar systematiskt med det totala antalet elever bedömer utredningen däremot att det inte finns starka skäl för att inkludera ytterligare kontrollvariabler i analysen på det sätt som Svenskt Näringsliv påpekat. Risken med att införa ytterligare variabler i det här fallet är att de kan kontrollera bort en del av den variation som är av intresse.

Val av period är viktig både för resultatet och för hur relevant själva analysen är. Framför allt är det viktigt hur lång period som inkluderas i analysen. Problemet med att analysera data för en kortare period är att den volymmässiga variation som skolverksamheten har att hantera underskattas betydligt. Detta illustreras i figur 10.4. I figuren visas antal folkbokförda elever under 2000–2023 i de kommuner där det har funnits elever i fristående skolor under alla år. I figuren inkluderas dels en långsiktig trend för antal elever som bygger på hela den studerade perioden, dels en kortsiktig trend för antal elever som bygger på perioden 2010–2023.

Figur 10.4 Antal folkbokförda elever med lång respektive kort trend



Anm. Endast kommuner med minst en elev i fristående skola alla år under 2000–2023 ingår i figurunderlaget. Skattningen av den korta trenden 2010–2023 är gjord på samma kommuner som den långa för att isolera effekten av periodvalet. Notera bruten skala för elevantalet.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

Som framgår av figuren ser trenden, och därmed avvikelsen från trend, annorlunda ut beroende på vilken period som inkluderas. Sett till hela perioden är avvikelsen från trend, det vill säga skillnaden mellan faktiskt antal elever och trenden för antal elever, många gånger betydande. När trenden i stället beräknas, för samma kommuner som i den långa trenden, men för perioden 2010–2023, är avvikelserna från trend betydligt mindre. År 2010 är särskilt intressant eftersom det är ett av de år då avvikelsen från trend till och med har olika tecken. Jämfört med den långa trenden är elevantalet lägre och avvikelsen alltså negativ, men jämfört med den korta trenden är elevantalet något högre och avvikelsen därmed positiv.

Eftersom det kommunala utbudsansvaret är långsiktigt är en längre period – helst en hel demografisk cykel – det som är relevant att analysera. För hela den studerade perioden, 2000–2023, är det uppenbart att 2010 var ett år med ovanligt få elever, och att en negativ avvikelse därmed är den mest korrekta beskrivningen av situationen det året. Analyser av kortare perioder leder följaktligen till en stor risk för att fel slutsatser dras. Utredningens bedömning är därför att den period som inkluderas i analysen bör omfatta åtminstone en hel demografisk

cykel för att fånga omfattningen på de anpassningar av verksamhetsvolymen som krävs.

Resultat från statistisk analys

Utredningen har fått statistik per hemkommun från SCB för totalt antal elever i grundskola, internationell skola, specialskola, sameskola, riksinternat och konfessionell skola, samt antal elever i grundskola eller internationell skola med enskild huvudman, per den 15:e oktober respektive år 2008–2023. Elever utan personnummer (främst asylsökande) har hänförts till den kommun i vilken de har sin skolgång. Antal elever i skola med enskild huvudman har sekretessprickats av SCB då antalet är 1–4. Utredningen har imputerat, det vill säga lagt in, värdet 2 för dessa kommuner för att få ett så brett dataunderlag som möjligt.

För perioden 2000–2007 har antalet elever i grundskola per hemkommun hämtats från SCB:s statistikdatabas.[12] Siffrorna för 2000–2007 avser ett medelvärde av antal elever den 15:e oktober respektive år och föregående år. Andel elever i fristående skola per hemkommun för 2000–2007 har hämtats från äldre pdf-rapporter sökbara på Skolverkets hemsida för statistik.[13]

För att verifiera resultatets robusthet har, utöver hela perioden 2000–2023, även något kortare perioder analyserats. I tabell 10.1 redovisas resultaten för fem perioder, där start- och slutår för analysen varieras. Även kortare perioder utöver dessa har studerats, och precis som i ovan nämnda rapport uppstår då en viss variation i resultat. För 2008–2023, 2008–2021 och 2008–2019 är sambandet negativt och statistiskt signifikant, precis som för de längre perioderna. För två perioder, 2010–2023 och 2012–2023, är däremot sambandet inte statistiskt signifikant. Resultatet är alltså inte helt stabilt då kortare perioder analyseras. Men för alla de fem längre perioderna är resultatet entydigt med ett negativt och statistiskt signifikant samband (se tabell 10.1). Det vill säga när elevkullarna totalt sett minskar, ökar andelen elever i fristående skolor. Resultatet bekräftar därmed att

[12] SCB:s statistikdatabas. *Nyckeltal för kommunernas förskoleklass, grundskola och obligatorisk särskola efter kommun. År 2000–2013.*
[13] Skolverkets statistikdatabas. Rapporternas namn varierar något under perioden, men ingår i rapportserien med jämförelsetal. År 2006 var titeln exempelvis *Barn, elever, personal och utbildningsresultat. Kommunal nivå. Jämförelsetal om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Del 1, 2006, Rapport 276*, Skolverket.

enskilda huvudmän, som inte måste anpassa sin verksamhet efter demografiska förändringar, inte heller gör det i lika stor utsträckning som kommunala huvudmän.

Tabell 10.1 Variation i andelen elever i fristående skola i förhållande till variation i antalet folkbokförda elever

Årskurs 1–9

	Beroende variabel: Andel elever i fristående skola				
Studerad period	**2000–2023**	**2000–2021**	**2000–2019**	**2002–2023**	**2004–2023**
Antal folkbokförda elever (log)	–4,544*** (1,027)	–4,248*** (1,072)	–4,129*** (1,128)	–4,727*** (0,926)	–4,513*** (0,941)
Kommunspecifik trend	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal kommuner	166	167	167	190	206
Antal observationer	3 980	3 670	3 336	4 179	4 120
Förklaringsgrad (R^2)	0,946	0,946	0,945	0,951	0,958

Anm. Enbart kommuner som har haft elever i fristående skola alla år under respektive period är inkluderade i analysen. Klustrade standardfel på kommunnivå i parentes.
Signifikansnivåer: * p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001.

Utredningens slutsats

Analyserna från såväl Utredningen om en mer likvärdig skola som Svenskt Näringsliv visar att det, när en längre period studeras, finns ett stabilt stöd för hypotesen att de kommunala skolorna i högre grad än de fristående skolorna anpassar verksamhetsvolymen till den demografiska utvecklingen. Även denna utrednings förnyade empiriska analyser visar på detta.

Detta är ett resultat som gäller på systemnivå och ska inte tolkas som att det inte finns fristående skolor som också möter en variation i elevunderlag. Det är drygt 16 procent av eleverna som går i skolenheter med enskild huvudman inom grundskolan. Enskilda huvudmän är på så sätt ett väsentligt inslag i det svenska skolväsendet och utredningen har tagit del av underlag och exempel på hur fristående skolor bidrar till utbudsansvaret, exempelvis genom att ta emot elever vid skolnedläggningar. På kommunal nivå varierar förutsättningarna för utbudsansvaret. I en del kommuner finns ett välutvecklat samarbete mellan kommunen och de enskilda huvudmännen. I andra kommuner finns inga fristående skolor etablerade. I den typen av kommuner är det givet att kommunen bär hela utbudsansvaret. Baserat på analysen av data på nationell nivå är dock utredningens slutsats

att kommunerna inte bara har, utan också i praktiken tar merparten av utbudsansvaret. De eventuella merkostnader som den kommunala skolan har med anledning av det bör således beaktas i beräkningen av bidraget, den så kallade skolpengen, till enskilda huvudmän.

10.3 Utbudsansvaret är förknippat med kostnader

10.3.1 Merkostnader som inte går att utläsa av kostnadsstatistiken

Utbudsansvaret medför i teorin flera fördyrande omständigheter för skolverksamheten. Att ha en löpande beredskap för att kunna ta emot ytterligare elever kräver en viss grundläggande överkapacitet i skolbeståndet. På liknande sätt leder förekomsten av fasta och trögrörliga kostnader i skolverksamheten till att kapaciteten inte sömlöst kan anpassas efter svängningar i elevantal. Det gör att en överkapacitet riskerar att uppstå när elevkullarna viker. Även behovet av geografisk täckning över hela kommunen kan vara en fördyrande faktor för de kommunala huvudmännen.

Kostnader för utbudsansvaret uppstår på skolnivå

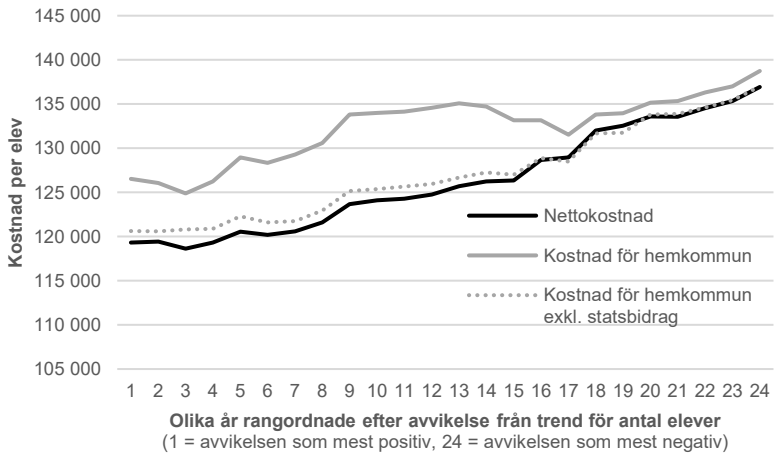
En synpunkt som har framförts i samtal med utredningen, men också i tidigare remissvar, är att om utbudsansvaret innebär en extra kostnad borde den uppstå på förvaltningsnivå, inte på skolnivå. Här vill utredningen dock betona att de merkostnader som kan förväntas när det gäller utbudsansvaret är sådana som slår igenom på själva driften av utbildningsverksamheten. Konkret handlar det om att den kommunala skolan, vid varje given tidpunkt, behöver ha en personal- och lokaldimensionering som med viss marginal överstiger vad som egentligen krävs utifrån det faktiska elevantalet. Denna överkapacitet varierar vidare beroende på var kommunerna befinner sig i den demografiska cykeln. Eventuella merkostnader för utbudsansvaret uppstår därmed just i de kostnadsslag som ingår i grundbeloppet till de enskilda huvudmännen.

Högre kostnader per elev när elevantalet är lågt

Vad finns det då för stöd för att utbudsansvaret är förenat med kostnader också i praktiken? Ett centralt antagande vad gäller utbudsansvaret är att det finns en tröghet i att anpassa resurserna efter förändringar i elevantalet både på kort och lång sikt. Detta innebär att kostnaderna per elev borde vara höga när det finns få elever, och låga när det finns många elever i skolsystemet. I figur 10.5 har utredningen studerat den genomsnittliga kostnaden per elev utifrån en hypotetisk tidsserie där varje år under 2000-talet har rangordnats utifrån avvikelsen från trend när det gäller antalet elever. År 1 motsvarar året med störst positiv avvikelse från trend i respektive kommun (högst antal elever), medan år 24 motsvarar året med störst negativ avvikelse från trend (lägst antal elever).

Figur 10.5 Genomsnittlig kostnad per elev under olika år rangordnade efter avvikelse från trend för antal elever

Fasta priser i 2023 års nivå



Anm. Uppräkning till 2023 års prisnivå har gjorts med prisindex för kommunal verksamhet (pkv).
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

Som framgår av figuren finns en tydlig rörelse mot att kostnaden per elev är högre under år med få elever i skolsystemet. Den genomsnittliga kostnaden per elev är cirka 15 000 kronor högre när det finns som lägst antal elever i skolsystemet jämfört med när det finns som

högst. Detta går i linje med vad som kan förväntas om det finns en tröghet i anpassningen av resurserna till fluktuationerna i antalet elever. Mönstret gäller oavsett kostnadsmått, men är särskilt tydligt när det gäller kommunernas kostnader exklusive statsbidragen. Den puckel som syns i mitten av tidsserien när det gäller kostnaden för hemkommun försvinner om statsbidragen rensas bort (se prickad linje i figuren). För många kommuner motsvarar dessa år perioden i mitten av 2010-talet när staten kraftigt utökade statsbidragen till skolan.

Givet att det är kommunerna, som i enlighet med analysen i tidigare avsnitt, hanterar den volymmässiga variationen i elevunderlag är det också kommunerna som har merkostnader för utbudsansvaret. Förekomsten av fasta eller delvis fasta resurser gör det, allt annat lika, billigare att tillhandahålla skolverksamhet om efterfrågan är stabil jämfört med om den varierar över tid. Organisationen kan då i högre grad optimeras utifrån elevantalet. En resursfördelning som inte tar hänsyn till detta riskerar således att överkompensera enskilda huvudmän i förhållande till deras faktiska kostnader.

Merkostnaden går inte att avläsa av kostnadsstatistiken

I dag finns det inget sätt att i kostnadsstatistiken avläsa merkostnaderna för utbudsansvaret. I skolkostnadsstatistiken kan de väntas ingå i alla kostnadsslag utom möjligen i kostnader för skolmåltider och lärverktyg. Tidigare utredningar har därför föreslagit olika sätt att beräkna dessa merkostnader: endera genom att kommunerna uppskattar dem eller genom att de modellberäknas.

Utredningen har övervägt att begära in kommunernas uppskattning av vilken överkapacitet som de hade för ett visst år. En nackdel med en sådan metod är att det måttet skulle tala om hur stor överkapacitet som kommunerna faktiskt hade, medan utredningens målsättning är att uppskatta hur stor överkapacitet som är rimlig att de har. Utredningen anser inte att det är lämpligt att kompensera kommunerna för merkostnader som uppstår på grund av otillräcklig strukturanpassning av den kommunala verksamheten. Merkostnaderna för att hantera variationen ska inte ses som att kommunen inte behöver anpassa sin verksamhet efter den demografiska utvecklingen. De ska enbart ses som ett sätt att fånga kostnaden för trögrörligheten i anpassningen.

Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog att kostnaderna för utbudsansvaret skulle uppskattas, redovisas och motiveras. Men utredningen gjorde också en modellberäkning av merkostnaden för utbudsansvaret som byggde på två delar:

- Merkostnader för löpande beredskap: ett antagande om en grundläggande överkapacitet på fyra procent av det totala antalet elever för att hantera att elever när som helst kan flytta in i eller inom kommunen. Denna överkapacitet antogs omfatta i stort sett samtliga typer av resurser i skolan.
- Merkostnader för demografisk variation: en beräkning av kostnaden för en varierande överkapacitet baserad på antaganden om hur pass anpassningsbara olika kostnadsposter är. Lokaler antogs ha en viss anpassningsbarhet (20 procent) och övriga tröga kostnader antogs kunna anpassas i relativt hög utsträckning (75 procent).

Modellen fick senare viss kritik, både av antagandet om en grundläggande överkapacitet och hur variationskostnaden beräknades, främst genom den tidigare nämnda rapporten från Svenskt Näringsliv. Mot denna bakgrund har utredningen valt att se över dessa analyser på nytt. Utredningen har dels bedömt en annan nivå för merkostnaderna för den löpande beredskapen, dels justerat beräkningsmodellen av merkostnaderna för den demografiska variationen. Utredningen redovisar motiven och justeringarna nedan.

10.3.2 Merkostnader för löpande beredskap

Det finns betydande svårigheter i att uppskatta merkostnaderna för kommunernas skyldighet att ha en löpande beredskap för att kunna ta emot ytterligare elever. I teorin måste kommunen kunna bereda plats för alla berörda elever som vill eller behöver gå i kommunens skolor. Därmed finns det nästan ingen bortre gräns för åtagandets omfattning. Att kommunerna, till exempel, skulle hålla en överkapacitet motsvarande alla folkbokförda elever som går i skolor hos andra huvudmän är dock inte rimligt i praktiken. Framför allt vore det, från ett samhällsekonomiskt perspektiv, ineffektivt att acceptera en alltför vidlyftig överkapacitet hos de kommunala huvudmännen. Samtidigt går det inte att ifrågasätta att kommunerna har ett ansvar som går utöver vad enskilda huvudmän har.

För att komma runt dessa svårigheter använde sig den tidigare nämnda utredningen av ett antagande om att det krävs en grundläggande överkapacitet om fyra procent av det totala antalet elever för att hantera den här typen av ”lokal variation”. Detta motsvarar en ledig plats per klass om tjugofem elever.[14] Någon närmare motivering till valet av fyra procent redovisades inte i betänkandet. Denna utredning har därför sett över hur pass väl antagandet överensstämmer med verkligheten.

En del av behovet att kunna ta emot ytterligare elever löpande har att göra med flyttar inom och till en kommun. Som utredningen beskrev i avsnitt 5.4 är omfattningen av skolbyten på nationell och kommunal nivå förhållandevis begränsad, även om det kan variera inom en kommun. Av det tidigare kapitlet framgick bland annat att det på nationell nivå var cirka fyra procent av eleverna som bytte skola mellan två läsår och av dessa var det cirka en procentenhet som bytte skola på grund av att de flyttade utanför kommunen. Under ett läsår var det i huvuddelen, 80 procent, av kommunerna mellan noll och två procent av eleverna som av olika skäl bytte skola.

Den här typen av elevrörelser är en form av konstant rörelse som kommunen ansvarar för att hantera. Därtill kommer att kommunerna i det korta perspektivet också måste kunna hantera plötsliga och mer omfattande elevtalsförändringar. När det gäller dessa är det än mer komplicerat att avgöra hur frekventa och omfattande de kan bli. Exempelvis varierar antalet asylsökande främst beroende av världsläget. När det gäller skolnedläggningar visar en rapport från Friskolornas riksförbund att det under en tioårsperiod är cirka tio procent av de fristående skolorna som av olika skäl har lagts ned.[15] Betydelsen av skolnedläggningar varierar förstås mellan kommunerna beroende av andelen elever i fristående skolor i respektive kommun.

Utredningen har genom intervjuer och annat underlag från kommunerna undersökt vilken eventuell överkapacitet som kommunerna har för att kunna hantera elevrörelser i form av bland annat flyttar inom och till kommunen. I intervjuerna har kommunerna ofta inte utan föregående analyser kunnat uppskatta och beskriva vilken beredskapsnivå de har. Det har dock förekommit synpunkter på att nivån är såväl högre som lägre än de fyra procent som den tidigare utred-

[14] SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
[15] Friskolornas Riksförbund (2024). *Skolnedläggningar 2014–2023 Ett kunskapsunderlag.*

ningen använde sig av. Till exempel uppges Göteborgs kommun ha inriktningen att inte fylla upp den 30:e platsen vid skolvalet (motsvarande cirka 3,3 procent). Kommunerna Stockholm, Malmö och Uppsala utgår i sin lokalplanering från en fyllnadsgrad om cirka 80–90 procent av platserna.[16] Men det förekommer också att mindre och glesare kommuner har uppgett att det inom kommunen inte finns behov av att planera för en viss överkapacitet, eftersom det ”alltid finns extra utrymme i klasserna”. I dessa kommuner finns det alltså ofta redan en överkapacitet i den ordinarie skolorganisationen. Denna är inte relaterad till behovet av en grundläggande beredskap utan har snarare att göra med strukturella svårigheter att anpassa skolorganisationen till ett över tid krympande, eller ett ständigt litet, elevunderlag.

Det tycks således finnas en spännvidd i vilken överkapacitet som kommunerna uppger att de har, som varierar mellan kommunerna beroende av förutsättningar och behov. En kommun med små flyttrörelser inom och till kommunen, och som samtidigt av andra skäl har väl tilltagna ytor i skollokalerna, kan ha ett mycket litet behov av att hålla en viss beredskap. Medan en annan kommun med större rörelser och andra förutsättningar kan ha ett större behov av att hålla en viss beredskap.

Även om det alltså inte finns ett entydigt underlag gör utredningen den sammantagna bedömningen att fyra procent sannolikt är en för hög procentsats för den löpande beredskapen i genomsnitt. Överfört till riket motsvarar en fyraprocentig överkapacitet cirka 40 000 utbildningsplatser i grundskolan under ett normalår med en miljon elever. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv ser utredningen risker med att legitimera en alltför stor grundläggande överkapacitet i de kommunala skolorna. Utredningens bedömning är därför att en överkapacitet som motsvarar två procent av det totala antalet folkbokförda elever är en mer välavvägd nivå för den här delen av kommunernas utbudsansvar.

Utredningen återkommer till situationer som går utöver denna nivå på överkapaciteten i avsnitt 10.5.1. Som nämndes tidigare är det inte rimligt att utgå från att kommunen vid varje tillfälle har en överkapacitet för att kunna hantera *alla* situationer som kan uppstå, exempelvis genom att ha en överkapacitet som motsvarar alla folk-

[16] Malmö kommun (2024). *Lokalbehovsplan 2026–2035 Grundskolenämnden*; Stockholms stad (2024). *Lokalförsörjningsplan 2025–2027 Med framåtblick till 2045* och Uppsala kommun (2024). *Lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler 2025–2034 LFP UBN 2025*.

bokförda elever som går i skolor hos andra huvudmän. Samtidigt är det obestridligt att kommunen har ett ansvar för att alltid kunna ta emot fler elever, oavsett vilken typ av situation som uppkommer och vilka merkostnader det medför. I närtid finns det också flera exempel på situationer där kommuner under en kort period plötsligt har behövt ta emot ett stort antal elever, såsom i Lessebo under 2015 när elevtalen steg med över tio procent jämfört med året innan. Utredningen bedömer därmed att det finns skäl för att kommunerna i vissa situationer ska kunna ge tillskott under året till sin egen verksamhet, utan att behöva ge motsvarande resurser till enskild regi. Utredningen återkommer därför till förslag om detta längre fram i betänkandet.

10.3.3 Merkostnader för demografisk variation

På lång sikt innebär utbudsansvaret ett behov av att skala upp och ner skolverksamheten i takt med den demografiska utvecklingen. Som utredningen har beskrivit tidigare präglas skolverksamheten av kraftiga svängningar i elevantal. För den aktör – det vill säga kommunerna – som hanterar dessa svängningar uppstår merkostnader i form av överkapacitet, framför allt när elevkullarna viker, eftersom vissa resurser inte går att anpassa steglöst till en förändrad verksamhetsvolym. Till exempel är hyresförhållanden i regel långsiktiga. På grund av den trögrörlighet som detta medför innebär ett tapp på tio procent av eleverna att kostnaden per elev, i det korta perspektivet, ökar med drygt tio procent. Detta eftersom det sällan går att säga upp en tiondels lärartjänst eller avställa en tiondel av lokalytan. SKR beskriver det enligt nedan:

> Kommunernas kostnad per elev i fasta priser har oftast ett starkt samband med elevkullarnas storlek. När elevantalet ökar kan kostnaden i fasta priser minska. Omvänt ökar kostnaden när elevantalet sjunker, allt annat lika. Detta eftersom det kan vara svårt att avveckla lokaler på kort sikt och även personalkostnader kan vara svåra att anpassa fullt ut.[17]

Beskrivningen av trögrörligheten i att anpassa kostnaderna främst för lokaler och personal kommer också fram av utredningens intervjuer med både enskilda och kommunala huvudmän. Kostnader för skolmåltider och lärverktyg uppges samtidigt vara mer möjligt att

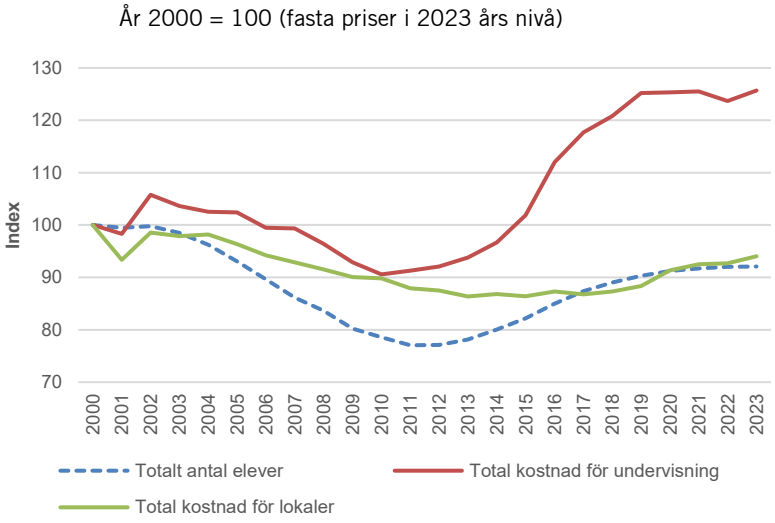
[17] Sveriges Kommuner och Regioner (2019). *Ekonomirapporten, oktober 2019 Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

anpassa även på kort sikt. Som tidigare nämnts visar även en rapport från Statskontoret på att elevkullarnas storlek påverkar kommunernas skolkostnader.[18]

Att anpassningen av vissa resurser inte kan ske sömlöst efter förändringar i elevunderlag kan också observeras empiriskt. I figur 10.6 redovisas den indexerade kostnadsutvecklingen för undervisning och lokaler i kommunal skola, samt motsvarande utveckling när det gäller antalet elever. Det finns naturligtvis flera faktorer som kan ha betydelse för kostnadsutvecklingen, såsom förändringar i ambition, statsbidrag eller det totala stödbehovet hos eleverna, med mera. Figuren visar ändå tydligt svårigheten att anpassa vissa resurser efter elevtalsutvecklingen. Mellan 2000 och 2010 föll det totala antalet elever i kommunal skola med cirka 20 procent. Samtidigt föll kommunernas totala kostnader för undervisning och lokaler endast med cirka 10 procent. I mitten av 2010-talet ökade kostnaderna för undervisning mycket snabbt – betydligt snabbare än antal elever. Det var också då som den stora utbyggnaden av de riktade statsbidragen till skolan skedde. Flera av dessa statsbidrag har vidare haft en stark koppling till kostnadsslaget undervisning. Framväxten av riktade statsbidrag är således en delförklaring till att gapet mellan kostnads- och elevtalsutvecklingen vidgas mot slutet av perioden.

[18] Statskontoret (2013). *Resurserna i skolan*.

Figur 10.6 Totala kostnader för undervisning och lokaler i förhållande till totalt antal grundskoleelever i kommunal skola



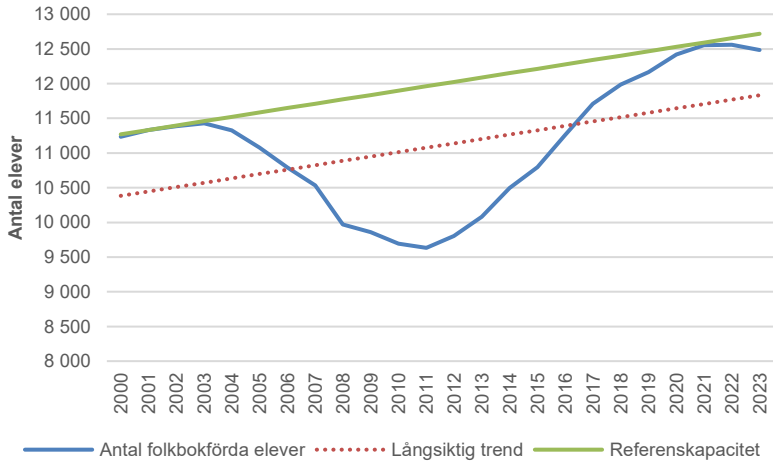
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

Tidigare beräkningar av överkapaciteten

När Utredningen om en mer likvärdig skola beräknade merkostnaden för den här delen av utbudsansvaret utgick den från ett grundläggande antagande om att alla resurser går att anpassa till en långsiktig trend för antalet elever, men endast i begränsad utsträckning till variation runt själva trenden. Svårigheten att anpassa resurserna uppstår därmed till exempel när den långsiktiga trenden är ett ökande elevantal samtidigt som elevtalen under en begränsad period viker av nedåt.

För att kunna beräkna överkapaciteten baserat på tidigare års förhållanden skisserade utredningen utifrån den långsiktiga trenden en hypotetisk ”referenskapacitet” som vid varje tillfälle ger plats åt alla elever. Referenskapaciteten antogs löpa parallellt med den långsiktiga trenden för antalet elever, men på en högre nivå för att kunna rymma de demografiska toppar som skolsystemet har att hantera. Detta illustreras med kommunexemplet Borås nedan.

Figur 10.7 Antal folkbokförda grundskoleelever, trend och referenskapacitet för Borås kommun under perioden 2000–2023



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Som framgår av figuren följer referenskapaciteten den långsiktiga trenden, men på en nivå som hela tiden ger plats åt det totala antalet elever. Givet att ingen resursanpassning sker i förhållande till utvecklingen av antalet elever skulle alltså överkapaciteten utgöras av skillnaden mellan referenskapaciteten och det faktiska antalet elever. I exemplet ovan betyder det att överkapaciteten skulle vara liten i början och slutet av perioden, och omvänt stor i mitten av perioden. Under 2011 när antalet folkbokförda elever är som lägst i Borås är skillnaden mellan referenskapaciteten och det faktiska antalet elever drygt 2 300 utbildningsplatser.

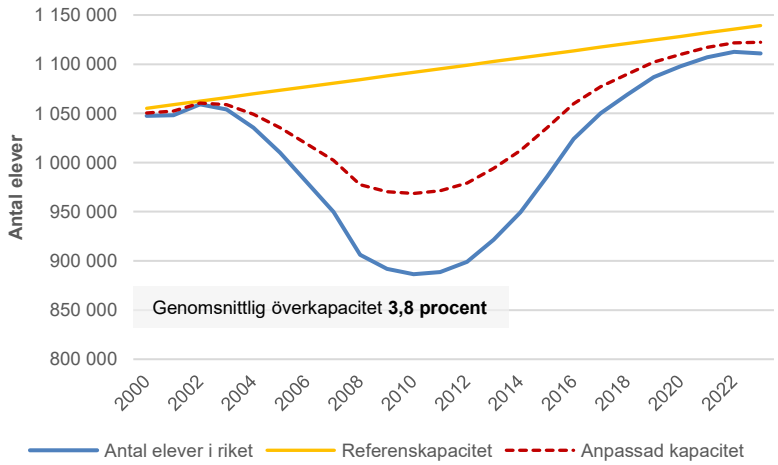
Den nämnda utredningen argumenterade dock för att alla resurser i verkligheten, antingen helt eller delvis, går att anpassa till utvecklingen av antal elever. Utifrån referenskapaciteten antogs därför olika kostnadsposter vara möjliga att anpassa i olika grad gentemot det faktiska elevantalet. Anpassningen antogs vara

- 20 procent för lokaler (trögrörligt)
- 75 procent för undervisning, elevhälsa och övrigt (relativt rörligt)
- 100 procent för skolmåltider och lärverktyg (helt rörligt).

Givet hur stor andel av de totala skolkostnaderna som dessa kostnadsposter utgör, samt en justering för att vissa resurser är stadiespecifika och inte går att växla fritt mellan olika stadier, innebär modellen att cirka 40 procent av skillnaden mellan referenskapaciteten och det faktiska elevantalet finns kvar.[19] Om skillnaden mot referenskapaciteten i riket ett visst år är 10 000 utbildningsplatser utgår alltså modellen från att den demografiskt betingade överkapaciteten, efter anpassning, är cirka 4 000 platser. Detta illustreras i figur 10.8. I figuren definieras överkapaciteten som den procentuella skillnaden mellan den anpassade kapaciteten och det faktiska antalet elever. Här ingår således endast den demografiskt betingade överkapaciteten och inte överkapaciteten för en löpande beredskap.

Figur 10.8 Beräkningsmetod från Utredningen om en mer likvärdig skola applicerad på riket

År 2000–2023



Anm. I figuren ovan är endast den överkapacitet som följer av demografiska variationer beräknad. Därutöver tillämpade Utredningen om en mer likvärdig skola, som vi har beskrivit ovan, även ett antagande om en grundläggande överkapacitet på fyra procent.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Skolverket.

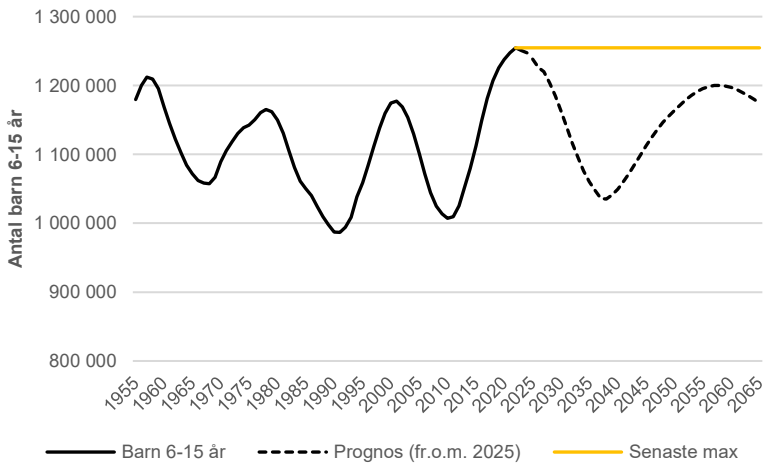
[19] Varje kostnadspost tillmäts en vikt motsvarande hur stor andel av de totala skolkostnaderna i riket som kostnadsposten utgör. Under 2023 var den sammantagna vikten för undervisning, elevhälsa och övrigt knappt 73 procent, samt vikten för lokaler drygt 17 procent. Produktsumman av anpassningsbarheten och vikterna för de olika kostnadsposterna multipliceras sedan med 1,25 för att ta hänsyn till att variationen är större på stadienivå, samtidigt som vissa resurser – men inte alla – är stadiespecifika. Läs mer på s. 442 i SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Denna utrednings justeringar av sättet att beräkna referenskapaciteten

Som nämndes tidigare riktade Svenskt Näringsliv senare kritik mot beräkningarna från Utredningen om en mer likvärdig skola. Bland annat kritiserades hur referenskapaciteten beräknats. För att kunna värdera olika beräkningsmetoder när det gäller den demografiska delen av utbudsansvaret räcker det, enligt denna utrednings uppfattning, inte med att vara bakåtblickande. Minst lika viktigt är att analysera vad som bedöms ske i framtiden.

I nedanstående figur redovisas den historiska utvecklingen av antalet barn 6–15 år i riket ihop med den prognosticerade utvecklingen fram till 2065. Som framgår av figuren är svängningarna betydande, både ur ett historiskt och framtida perspektiv.

Figur 10.9 Antal barn 6–15 år i riket 1955–2065



Anm. Den prognosticerade perioden baseras på SCB:s befolkningsframskrivning från 2024.
Källa: SCB.

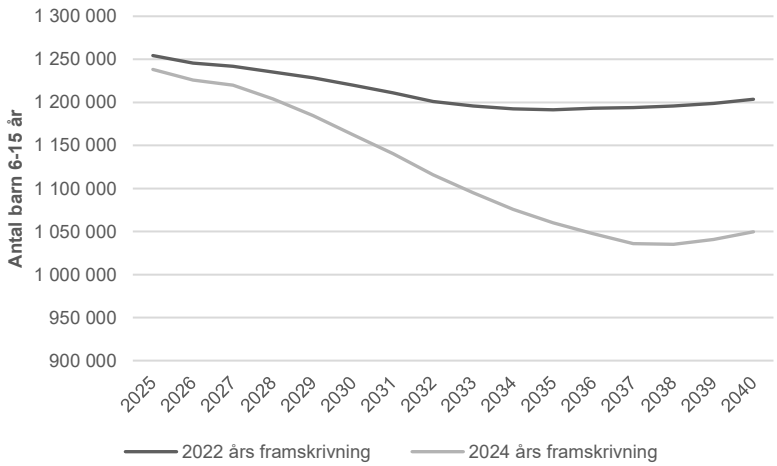
Om utredningen uppehåller sig vid den prognosticerade perioden går det att identifiera ett antal delar med bäring på utbudsansvaret. Å ena sidan är det tydligt att antalet barn i skolåldern kommer att minska drastiskt de kommande åren. I slutet av 2030-talet beräknas det finnas drygt 200 000 färre barn i skolsystemet jämfört med i dag.

Givet den tröghet som finns i anpassningen av skolverksamhetens resurser till det faktiska elevantalet talar det för att den kommunala skolan kommer att ha en ökad grad av överkapacitet framöver. Samtidigt beräknas tiden det tar för den demografiska cykeln att fullbordas – det vill säga gå från en topp till nästa – förlängas jämfört med tidigare. Historiskt har det flutit i genomsnitt drygt 20 år mellan två toppar. Enligt den prognos som gäller framåt kommer motsvarande rörelse att ta cirka 35 år. Det talar, enligt utredningens uppfattning, för att högre krav kan ställas på anpassning av den kommunala skolverksamheten.

Både med hänsyn till historiken och framtiden är det också tydligt, enligt utredningen, att 2020-talets maxpunkt framstår som en avvikande hög topp. Detta är viktigt att ta i beaktan när referenskapaciteten bestäms. Utredningen har bland annat övervägt om referenskapaciteten skulle kunna bestämmas med utgångspunkt i den senaste kända maxpunkten för elevkullarna. Men att tillmäta den datapunkten särskild betydelse, till exempel inom ramen för en beräkningsmodell av utbudsansvaret som utgår från det maximala antalet elever under perioden, riskerar således att bygga in en alltför hög överkapacitet i skolsystemet.

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är att bestämma referenskapaciteten med utgångspunkt i den prognosticerade toppen på 2050-talet. Det finns dock en betydande osäkerhet i framskrivningar av det här slaget, särskilt när det gäller barn i skolåldern. Migrationsflöden och barnafödande, som i hög grad påverkar antalet elever, är svåra att prognosticera. Detta framgår med stor tydlighet när SCB:s framskrivning över antal barn 6–15 år i riket från 2024 jämförs med motsvarande framskrivning från 2022 (se figur 10.10). Under 2038, när antalet barn i skolåldern bedöms vara på den lägsta nivån enligt den senare framskrivningen, är skillnaden gentemot den tidigare framskrivningen över 160 000 barn i skolåldern. Det ger en fingervisning om osäkerheten som är behäftad med sådana framskrivningar. Osäkerheten i framskrivningarna begränsar därmed förutsättningarna för att bygga en beräkning av överkapaciteten på prognoser om elevtal och utredningen har därför utgått från tidigare års förhållanden i sin beräkning av överkapaciteten. Osäkerheten i prognoserna påverkar också kommunernas förutsättningar att anpassa sin verksamhet i takt med befolkningsutvecklingen.

Figur 10.10 Framskrivningar över antalet barn 6–15 år i riket 2025–2040



Källa: SCB.

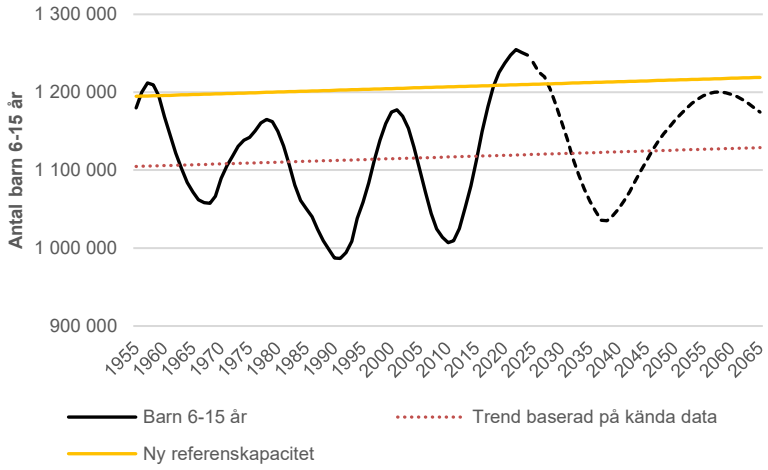
Utifrån den framskrivning som gäller för de kommande decennierna anser utredningen ändå att det finns skäl att iaktta försiktighet så att merkostnaderna för den demografiska variationen inte bestäms för vidlyftigt. Beräkningen av den demografiskt betingade överkapaciteten utgår från referenskapaciteten. Både det faktum att det beräknas flyta mer tid mellan de demografiska topparna framöver, samt att 2020-talets maxpunkt framstår som avvikande hög, talar för att referenskapaciteten bör bestämmas mer konservativt än vad den tidigare utredningen utgick från.

Utredningen har därför tagit fram en justerad beräkning för att bestämma referenskapacitetens storlek som har använts i utredningens beräkning av överkapaciteten. Denna utgår från ett historiskt snitt, där alla kända maxpunkter sedan 1950-talet och framåt tillmäts lika stor vikt. Beräkningen utgår därmed från hur stora avvikelserna från den långsiktiga trenden har varit i genomsnitt vid topparna. Följaktligen får 2020-talets maxpunkt ett lika stort genomslag i beräkningen av referenskapaciteten som till exempel den väsentligt lägre maxpunkten i början av 2000-talet.

Som framgår av figur 10.11 leder denna beräkning till att referenskapaciteten trycks ner något jämfört med de högsta topparna. I ett framåtblickande perspektiv är det värt att notera att den nya referens-

kapaciteten ligger väsentligt närmare den prognosticerade toppen på 2050-talet, jämfört med en beräkning som till exempel utgår från den senast kända maxpunkten.

Figur 10.11 Referenskapacitet i riket baserat på historiskt snitt



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Som också illustreras i figuren medför beräkningsmetoden den i sammanhanget något udda konsekvensen att referenskapaciteten under vissa år understiger det faktiska elevantalet, till exempel under toppnoteringarna i anslutning till 2020-talets början. Analytiskt kan detta förstås som en situation när det finns så många elever i skolsystemet att kapaciteten inte följer med. Under dessa år finns ett överutnyttjande av kapaciteten för skolverksamheten. Från ett ekonomiskt perspektiv är detta vanligen förenat med låga kostnader per elev. Men denna situation kan förstås påföra andra former av såväl pedagogiska som arbetsmiljörelaterade kostnader, till exempel trånga klassrum, lägre personaltäthet och liknande.

Denna utrednings överväganden om antaganden om trögrörligheten

Utfallet av modellberäkningen av överkapaciteten påverkas dels av nivån på referenskapaciteten, dels av antaganden om trögrörligheten i anpassningen av kostnaderna.

Det finns, enligt utredningens uppfattning, fördelar med en antagandebaserad modell, eftersom en sådan modell sätter en övre gräns för hur trögrörliga kostnaderna tillåts vara. Modellen tar därmed inte för givet att den grad av anpassning som sker i praktiken är motiverad, utan ställer upp egna – tämligen långtgående – krav på anpassning till elevtalsutvecklingen. Utredningen har därför utgått från en antagandebaserad modell. Modellen har utgått från att cirka 40 procent av skillnaden mellan referenskapaciteten och det faktiska elevantalet finns kvar efter anpassning. Det motsvarar en total anpassningsgrad på 60 procent. Men för att bedöma hur pass väl detta antagande stämmer överens med den verkliga anpassningen har utredningen gjort analyser för att empiriskt uppskatta den så kallade elasticiteten mellan kostnaden och antalet elever i grundskolan baserat på kostnadsuppgifter för tidigare år.

Elasticiteten visar hur procentuella förändringar i en variabel (här antal elever) hänger ihop med procentuella förändringar i en annan variabel (här olika kostnadsmått). Till exempel innebär en elasticitet på 0,5 att en förändring av antalet elever på 1 procent i genomsnitt är förknippad med en förändring av kostnaderna på 0,5 procent. Måttet speglar därmed hur anpassliga olika kostnader har varit i praktiken. De antaganden som utredningen har utgått från ovan ger således en total elasticitet om 0,6.

För att undersöka hur hög elasticiteten har varit tidigare har utredningen analyserat paneldata för perioden 2000–2023 och ställt de totala kostnaderna för olika kostnadsposter i den kommunala skolan mot det totala antalet elever i kommunal skola. För att få ett mått på den totala kostnadsanpassningen i skolsystemet har även kostnaden totalt för hemkommun samt nettokostnaden för grundskolan analyserats i relation till det totala antalet folkbokförda elever. Elasticiteten har undersökts med och utan diverse kontrollvariabler, som till exempel så kallade kommunfixa effekter, årsfixa effekter, mottagna

statsbidrag samt kommunspecifika trender.[20] Alla variabler när det gäller kostnader, statsbidrag och elevantal har logaritmerats.

Utredningen har således studerat hur anpassningsbara dels olika kostnadsslag, dels den totala kostnaden verkar ha varit under tidigare år i förhållande till elevtalsutvecklingen. Slutsatsen är att elasticiteten varierar beroende på hur analysen sätts upp. Som framgår av tabell 10.2 varierar resultaten i tämligen hög grad med vilka kontrollvariabler som införs. När det gäller kostnadsslagen har den modell som har flest kontrollvariabler också högst förklaringsgrad, det vill säga störst samvariation med den faktiska kostnadsutvecklingen. Jämfört med de antaganden som har beskrivits tidigare antyder resultaten från denna modell att anpassningen har varit högre när det gäller lokaler, men lägre när det gäller lärverktyg och skolmåltider. Kostnadsslagen undervisning, elevhälsa och övrigt är på ungefär samma nivå som de tidigare redovisade antaganden. Men när även justeringen för stadiespecifika resurser (se ovan) beaktas, indikerar resultaten en något högre grad av anpassning än tidigare redovisade antaganden också för dessa kostnadsslag. Sammantaget tyder denna analys på att skolkostnaderna för de kommunala huvudmännen har haft en högre grad av anpassning än 0,6.

Men studeras i stället kostnaden totalt för hemkommun är den beräknade elasticiteten 0,56. Detta är ett bredare kostnadsmått som visar vad det kostar att tillhandahålla utbildningsverksamheten för alla kommunens folkbokförda elever oavsett vilken huvudman de tillhör. Ungefär samma nivå på elasticiteten erhålls vid en analys av samvariationen mellan nettokostnaden för skolan, som är ett mått på kommunernas egen finansiering av skolan, och antalet folkbokförda elever. Då beräknas elasticiteten till 0,50. Sett utifrån de totala kostnaderna för att bedriva utbildningsverksamhet antyder det att anpassningsbarheten i praktiken har varit lägre än 0,6.

Således förefaller graden av anpassning vara olika beroende av vilka kostnader som är utgångspunkten och vilka kontrollvariabler som ingår i analysen. Men även om det för enskilda kostnadsslag går att rikta vissa invändningar mot gjorda antaganden om anpass-

[20] Kommunfixa effekter kan sägas justera för alla konstanta skillnader mellan kommuner, till exempel geografisk struktur. Årsfixa effekter kan sägas justera för faktorer som varierar över tid, men som påverkar alla kommuner på samma sätt, till exempel förändringar i lagstiftning som också påverkar kostnaderna. Vidare innebär kommunspecifika trender att man försöker justera för trender i den beroende variabeln som är unika för respektive kommun, till exempel att skolan kan ha fått ökad eller minskad lokal politisk prioritering över tid.

ningsbarheten för dessa, verkar kostnaderna totalt sett ha en elasticitet som ligger i linje med den sammantagna nivån på anpassningen i beräkningsmodellen om 0,6. Det är därför enligt utredningen ett rimligt antagande att utgå från i modellen. Den osäkerhet som finns i analysen av den faktiska anpassningen stärker också, enligt utredningens uppfattning, argumenten för att låta modellen utgå från antaganden som inte enbart är baserade på hur den faktiska anpassningsgraden verkar ha sett ut tidigare.

Tabell 10.2 Resultat från regressionsanalys beträffande elasticiteten för olika kostnadsslag

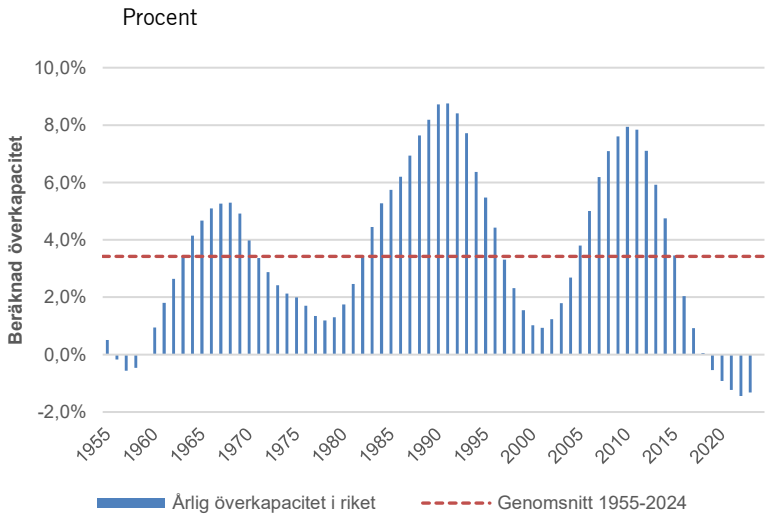
	Undervisning, elevhälsa och övrigt			Lokaler			Lärverktyg och skolmåltider		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Oberoende variabel									
Elever i kommunal skola (log)	0,96***	0,89***	0,73***	0,26***	0,29***	0,50***	0,69***	0,69***	0,72***
	(0,021)	(0,024)	(0,052)	(0,042)	(0,048)	(0,10)	(0,036)	(0,039)	(0,078)
Kontrollvariabler									
Kommunspecifik trend	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Statsbidrag (log)	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Årsfixa effekter	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Antal observationer	6 919	6 870	6 870	6 919	6 870	6 870	6 917	6 868	6 868
Förklaringsgrad (R^2)	0,79	0,79	0,82	0,51	0,51	0,52	0,48	0,48	0,50

Anm. Klustrade standardfel på kommunnivå i parentes. Förklaringsgraden är beräknad utifrån variationen *inom* varje kommun (R^2 within).
Signifikansnivåer: * p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001.

En demografiskt betingad överkapacitet på i snitt 3,4 procent

Vad betyder då dessa metodval för beräkningen av den demografiskt betingade överkapaciteten? I figur 10.12 redovisas detta för riket under perioden 1955–2024.

Figur 10.12 Demografiskt betingad överkapacitet i riket 1955–2024



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

I genomsnitt under perioden beräknas den demografiskt betingade överkapaciteten ha uppgått till 3,4 procent av det totala antalet utbildningsplatser i riket, med variation under enstaka år från cirka –1,4 procent till 8,8 procent. Notera att denna procentsats inte inbegriper den överkapacitet som är förenad med kommunernas ansvar att löpande kunna bereda plats för ytterligare elever.

Denna beräkning gäller för riket som helhet. Utredningen beskrev tidigare att hur referenslinjen bestäms och vilka antaganden som modellen utgår från påverkar beräkningen av överkapaciteten. Men även om beräkningen görs för riket eller för den genomsnittliga kommunen påverkar utfallet av beräkningen.[21]

[21] Skillnaden är att en beräkning för den genomsnittliga kommunen inte tillmäter olika kommuner olika vikter beroende på hur många skolbarn som finns. I stället får varje kommun ett likvärdigt genomslag i beräkningen. Något förenklat kan skillnaden förstås som att rikssiffran visar vilken överkapacitet en genomsnittlig elev möter, medan kommunsiffran visar vilken överkapacitet som en genomsnittlig kommun möter.

När utredningen i stället för totalt för riket har analyserat den genomsnittliga kommunen ökar den beräknade överkapaciteten över tid. Av dataskäl har utredningen bara kunnat göra en beräkning för den genomsnittliga kommunen med data från 1975 och framåt. Då är den genomsnittliga överkapaciteten cirka 4,9 procent. För motsvarande period är den genomsnittliga överkapaciteten 3,6 procent i riket. Det indikerar att den relativa variationen är större i mindre kommuner. Om överkapaciteten bestäms utifrån den genomsnittliga kommunen och inte riket innebär det således en högre skattning av överkapaciteten. Utredningen har tidigare valt sätt att beräkna referenskapaciteten och antaganden om trögrörligheten som inte innebär den högsta beräkningen av överkapaciteten. I linje med det har utredningen också valt att utgå från en beräkning baserad på riket.

Sammantagen bedömning av behovet av överkapacitet och omräkning till andel av grundbeloppet

Utredningens sammantagna bedömning är att kommunerna i genomsnitt behöver ha en överkapacitet om cirka 5,4 procent av det totala antalet folkbokförda elever för att kunna hantera sitt utbudsansvar. Av dessa utgör

- 2 procentenheter överkapacitet relaterad till den löpande beredskapen
- 3,4 procentenheter överkapacitet relaterad till den demografiska variationen över tid.

Resurserna som denna överkapacitet tar i anspråk bör, enligt utredningens bedömning, inte ingå i grundbeloppet utan i stället reserveras för den kommunala skolan. En överkapacitet om 5,4 procent av det totala antalet folkbokförda elever motsvarar, utifrån riksgenomsnittliga förhållanden när det gäller andelen elever i kommunal och fristående skola, ett avdrag på 6 procent av grundbeloppet för de enskilda huvudmännen. Detta illustreras i tabell 10.3 nedan, där utredningen schematiskt redogör för sambandet mellan den beräknade överkapaciteten och det avdrag på grundbeloppet som krävs för att ta hänsyn till detta.

Tabell 10.3 Schematisk beräkning av ett avdrag utifrån skillnad i ansvar

	Värde	Beräkning
Antaganden i exempel		
A. Antal folkbokförda elever i skolsystemet	100	
B. Elever i kommunal skola	84	
C. Elever i fristående skola	16	
D. Nödvändig överkapacitet för att hantera variation	5,4 %	
E. Totalt antal utbildningsplatser i skolsystemet	105	A × (1 + D)
F. Kostnad per plats	100 000	
Beräkning av avdrag		
G. Total kostnad för skolsystemet	10 540 000	E × F
H. Total kostnad för den kommunala skolan	8 940 000	$H_1 + H_2$
H_1) varav kostnad för faktiskt elevantal	8 400 000	B × F
H_2) varav kostnad för överkapacitet	540 000	(E–A) × F
I. Kostnad per elev i den kommunala skolan	106 430	H / B
J. Grundbelopp utan hänsyn till skillnad i ansvar	106 430	H / B
K. Grundbelopp med hänsyn till skillnad i ansvar	100 000	H_1 / B
Avdrag för att hänsyn till skillnad i ansvar	**6,0 %**	**(J–K) / K**

Anm. Antalet elever i kommunal respektive fristående skola har bestämts utifrån riksgenomsnittliga förhållanden när det gäller andelen grundskoleelever i respektive huvudmannatyp. Kostnaden per plats spelar ingen roll för avdragets storlek och har här bestämts till 100 000 kronor av enkelhetsskäl. Siffrorna har avrundats för ökad läsbarhet. Observera att exemplet är schematiskt och endast syftar till att illustrera sambandet mellan den beräknade nivån på överkapaciteten och avdragets storlek.

Återigen vill utredningen betona att beräkningen är känslig för de antaganden som görs. Med olika förändringar av dessa är det möjligt att komma fram till såväl ett högre som ett lägre avdrag. Om beräkningen exempelvis utgår från de elasticiteter som har redovisats i tabell 10.2 för de olika kostnadsslagen (modell 3), och i övrigt håller allt annat lika, medför det att avdragets storlek skulle vara cirka 5,3 procent. Om avdraget i stället för att beräknas på överkapaciteten i riket görs med utgångspunkt i den genomsnittliga kommunen, och i övrigt håller allt annat lika, medför det att avdragets storlek

skulle vara 7,6 procent. Det finns således en spännvidd, där utredningens bedömning av avdragets storlek orienterar sig mot mitten av skalan.

10.4 Merkostnader för utbudsansvaret

I ovanstående avsnitt har utredningen kunnat konstatera följande:

- Kommunen har ett så kallat utbudsansvar som innebär ett annat ansvar vad gäller driften av skola än vad de enskilda huvudmännen har. Kommunen ska till exempel alltid kunna ta emot ytterligare elever. Det framgår av skollagens bestämmelser.
- De kommunala huvudmännen tar också i praktiken huvuddelen av detta utbudsansvar. Det framgår av den analys som utredningen har gjort av vilken huvudman (kommunal eller enskild) som hanterar variationen i elevkullarna. Det är i huvudsak de kommunala huvudmännen som har anpassat sin verksamhet när elevkullarna har gått upp eller ner.
- Utbudsansvaret är förenat med merkostnader för den kommunala huvudmannen för att i det korta perspektivet hålla en viss beredskap för att med kort varsel alltid kunna ta emot ytterligare elever. Underlag från kommuner visar att kommuner för att kunna uppfylla detta ansvar håller ett visst platsutrymme kvar för att kunna hantera elevrörelser under läsåret. Det varierar dock mellan kommunerna hur stor denna beredskap är. Utredningen har baserat på inhämtade uppgifter och intervjuer bedömt att denna beredskap kräver en överkapacitet, uttryckt i utbildningsplatser, om i genomsnitt **2 procent** av det totala antalet folkbokförda elever.
- Utbudsansvaret är också i det längre perspektivet förenat med merkostnader för den kommunala huvudmannen för att anpassa verksamheten till ett förändrat elevtal över tid. De kommunala huvudmännen arbetar löpande med att anpassa sina verksamheter utifrån förväntad befolkningsutveckling enligt prognoser med mera. Prognosen för samma år kan dock skifta över tid och det finns en viss tröghet i att anpassa resurserna. Utredningen har modellberäknat den överkapacitet, uttryckt i utbildningsplatser,

som anpassningen i förhållande till den demografiska variationen kräver till **3,4 procent** av det totala antalet folkbokförda elever.

- Den överkapacitet som utbudsansvaret tar i anspråk visar sig i en högre kostnad per elev i den kommunala skolan än vad som annars hade varit möjligt. Utbudsansvaret gör därmed att den kommunala skolan, jämfört med skolverksamheten hos enskilda huvudmän, blir dyrare per plats samtidigt som principen om bidrag på lika villkor råder. De enskilda huvudmännen kompenseras därigenom för ett ansvar som de inte har. Enligt utredningen bör det framöver därför justeras för detta när grundbeloppet fastställs genom införandet av ett avdrag. En överkapacitet om totalt 5,4 procent av det totala antalet folkbokförda elever motsvarar enligt utredningens beräkningar ett avdrag på **6 procent** av grundbeloppet.

Ett avdrag på sex procent av grundbeloppet för de enskilda huvudmännen innebär i viss utsträckning en återgång till den ordning som gällde i friskolereformens linda i början på 1990-talet. Då var avdragsmöjligheten maximalt 15 procent, och under en kortare period till och med 25 procent. Den nivå på avdraget som utredningen har bedömt som rimlig ligger alltså tydligt under de historiska nivåer som har tillämpats i Sverige.

Nivån på sex procent grundar sig som framgått på analyser av olika källor, såsom intervjuer, kostnadsstatistik och annat underlag. När det gäller den statistiska analysen kan utredningen konstatera att det är svårt att finna någon vetenskaplig exakthet när det gäller ett avdrag av det här slaget. Denna svårighet borde också finnas för de aktörer som vill se ett större avdrag, liksom för de aktörer som vill se ett mindre eller inget avdrag alls. Den här typen av analyser är beroende av val av antaganden med mera. Utredningen har därför gjort en sammantagen bedömning baserat på olika källor. De analyser och utvärderingar som har gjorts här svarar, enligt utredningen, väl mot ett rimligt underlag för att kunna göra en sådan bedömning. Utredningen anser därför att ett avdrag på sex procent är en väl avvägd nivå för att kompensera för denna skillnad i ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän.

I avsnitt 10.5 redogör utredningen för den närmare utformningen av avdraget, liksom ett antal andra förslag för att åstadkomma en resursfördelning som i större utsträckning tar i beaktande olika kommunala och enskilda huvudmäns skilda ansvar. Där kommer det bland

annat framgå hur utredningen ser att kommunernas merkostnader för att bedriva skolverksamhet i glesbygd kan omhändertas. Som har beskrivits tidigare är detta en ytterligare del av kommunernas utbudsansvar, men som inte ryms inom ramen för det avdrag på sex procent som har redovisats här.

10.5 Regelförändringar för att motsvara skillnader i ansvar

En bindande nationell skolpengsnorm skulle, i enlighet med utredningens direktiv, ha justerat för de skillnader i ansvar som finns mellan kommunala och enskilda huvudman och de merkostnader som detta kan medföra för den kommunala huvudmannen. Eftersom utredningen inte föreslår en bindande skolpengsnorm har utredningen i stället sett över andra möjligheter att reglera en differentierad resurstilldelning på grund av kommunernas merkostnader för utbudsansvaret.

En bindande nationell skolpengsnorm hade också, i enlighet med utredningens direktiv, justerat för huvudmäns strukturella förutsättningar och behov främst genom den socioekonomiska omfördelningen. Skollagen reglerar redan i dag att kommunerna ska fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. I praktiken sker detta bland annat genom att 70 procent av kommunerna har en socioekonomisk omfördelningsmodell inom grundskolan. Kommunerna motsvarar också kravet på andra sätt, exempelvis genom att tillhandahålla centrala stödresurser (se avsnitt 6.1.4).

Men även om det finns en reglering av att resurserna ska fördelas efter elevernas behov, utesluter inte det att det kan finnas kommuner som inte uppfyller lagens kvar om fördelning efter förutsättningar och behov. Utredningen ser dock inte detta som en regleringsfråga för utredningen utan snarare en fråga för tillsyn och utvärdering av verksamheten. Genom den vägledande normen kommer kommunerna att få stöd både vad gäller vilken nivå som resurserna totalt sett borde vara på givet respektive kommuns förutsättningar, och vad gäller hur mycket som borde omfördelas på socioekonomiska grunder. Utredningen föreslår därför inga ytterligare åtgärder eller författningsändringar när det gäller detta.

Om en nationellt bindande skolpengsnorm hade införts hade det också, i enlighet med utredningens direktiv, inneburit möjligheter för kommunerna att utge mer resurser till sin verksamhet i egen regi än till enskilda huvudmäns verksamhet. Utredningen har därför även sett över om det finns anledning att ändra eller förtydliga andra delar i regelverket av ersättningen, som har att göra med förutsättningarna att ställa krav på verksamheten som går utöver skollagen.

Regeljusteringarna som utredningen föreslår är följande:

- Ett tillägg görs i grundregleringen av bidraget till enskilda huvudmän om att det inför varje nytt kalenderår ska göras ett avdrag från grundbeloppet för merkostnader för utbudsansvaret.
- Mot bakgrund av det ovanstående förslaget görs ett tillägg om att avdraget för merkostnader för utbudsansvaret ska ingå i kommunernas redovisning av bidraget till enskild huvudman.
- Ett tillägg görs genom att regleringen om bidrag på samma grunder inte behöver iakttas vid synnerliga skäl då hemkommunen ger tillskott under budgetåret.
- Villkorade belopp för visst ändamål införs, som innebär en möjlighet att villkora högre bidrag för skolor som exempelvis har merkostnader för inriktningar, begränsningar av målgrupp (såsom resursskola) eller för särskilda satsningar.

Utredningen föreslår samtliga dessa regelförändringar och bedömer att de sammantaget bidrar till mer likvärdiga förutsättningar mellan huvudmännen, utifrån de skillnader som finns i ansvar. Förslagen beskrivs i det följande.

10.5.1 Merkostnader för utbudsansvaret

Regleringen i skollagen och skolförordningen om grundbeloppet

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.

Utredningen föreslår att skollagen ändras så *att* ett ansvarsavdrag ska göras från grundbeloppet till enskild huvudman. Utredningen föreslår också att skolförordningen ändras så att det där framgår *hur* stort avdraget ska vara. Utredningen bedömer att det mest ändamålsenliga är om det finns en statligt fastställd schablon för avdraget, som är densamma över tid och över landet. Det är, enligt utredningens bedömning, också i linje med riksdagens tidigare tillkännagivande om ett transparent, robust och förutsägbart system,[22] till skillnad från tidigare förslag som inneburit att kommunerna ska uppskatta kostnaderna.

Ett av skälen till att utredningen förordar en statlig schablon, i stället för att till exempel kommunerna ska uppskatta kostnaden själva, är att det innebär att incitamenten att anpassa verksamheten kvarstår. Om varje kommun årligen i stället skulle göra sin egen beräkning av ett avdrag utifrån en faktisk kostnad riskerar det att leda till svagare incitament för anpassningar. Beräkningen av utbudansvarsavdraget, som beskrivs tidigare i detta kapitel, utgår från att kommunerna anpassar sin verksamhet vid demografisk variation. Avdraget som utredningen föreslår att kommunerna ska göra ska därför inte ses som att kommunen inte behöver anpassa sin verksamhet efter den demografiska utvecklingen. Avdraget syftar däremot till att fånga kostnaden för trögrörligheten i anpassningen.

En statlig fastställd schablon innebär också en enkelhet och tydlighet och medför inga behov av att kommunerna gör egna beräkningar eller behov av vägledningar från någon statlig myndighet om hur beräkningen ska göras. Det behövs således inte några ytterligare åtgärder från kommuner eller myndigheter för att förbereda införandet när en schablon tillämpas.

Utredningen förordar också att den statligt fastställda schablonen är densamma över tid och för alla kommuner. Det motsvarar den hantering som tillämpas i våra nordiska grannländer (se avsnitt 3.4). En schablon som är på samma nivå över tid och över landet, gör avdraget mer förutsägbart för både kommuner och enskilda huvudmän.

[22] 2021/22:UbU32; rskr. 2021/22:362.

Av tidigare avsnitt framgick hur avdraget annars skulle kunna variera mellan åren. Överkapaciteten för att hantera både den löpande beredskapen och den demografiska variationen skulle över tid ha varierat mellan 0,6 och 10,8 procent av det totala antalet folkbokförda elever i riket. Även om ett årligen beräknat avdrag skulle betyda att avdraget är mer träffsäkert i varje tid innebär det samtidigt en sämre förutsägbarhet för huvudmännen. Ett avdrag som är på samma nivå varje år innebär förvisso för kommunernas del att avdraget vissa år är lägre och andra år högre än vad en årlig beräkning hade inneburit. Men i genomsnitt är avdraget rättvisande och för en kommun som använder sig av resultatfonder blir dessa skillnader mellan åren mindre betydelsefulla. Utredningen anser därför att betydelsen av ett tydligt och förutsägbart avdrag överväger en träffsäkerhet i varje tid och plats.

Av samma skäl förordar utredningen också att schablonen ska vara beräknad för riket som helhet och inte till exempel vara beräknad och därmed variera per kommun eller län.

Med utgångspunkt i förutsägbarheten har utredningen också övervägt om kommunerna ska vara tvingade att göra avdraget eller om det ska vara frivilligt att tillämpa det. Det främsta skälet för att avdraget ska vara tvingande är förutsägbarheten. En enskild huvudman möter då alltid samma avdrag i alla kommuner och alla år, även om bidraget i sin helhet kan variera mellan kommunerna och inom kommunerna över tid. Med utgångspunkt i förutsägbarhet i resursfördelningen och likvärdiga förutsättningar över landet, föreslår utredningen att avdraget *ska* göras. Det finns annars en risk för att samma kommun gör olika bedömningar mellan åren av skäl som inte har med utbudsansvaret att göra, vilket innebär att det blir återkommande förändringar över tid.

Tvingande bestämmelser utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, som därför behöver vara proportionerliga. Eftersom schablonen inte kommer att spegla förutsättningar i varje kommun, varje år, anser utredningen att det finns skäl för att kommunerna ska kunna göra undantag från att tillämpa avdraget. Utredningen föreslår därför att en kommun vid särskilda skäl kan avstå från att göra avdraget. Ett avstående innebär att kommunen inte gör något avdrag, däremot innebär det inte att kommunen kan göra en egen beräkning som leder till en annan nivå på avdraget. Av förutsägbarhetsskäl bedömer utredningen att kommunen ska använda sig av den nivå som staten bestämt eller helt avstå från att göra avdraget. Jämfört med i dag när kommu-

nerna saknar möjlighet att göra ett avdrag, innebär ett bindande avdrag med möjlighet till undantag ändå sammantaget ett större handlingsutrymme för kommunerna.

Ett avstående ska vara föranlett av skäl som har att göra med förutsättningarna för, eller hanteringen av, utbudsansvaret i den berörda kommunen. Det skulle exempelvis kunna handla om en kommun där den demografiska utvecklingen och behovet i övrigt inte innebär behov av att ha en överkapacitet. Ett annat exempel är en kommun med en demografisk nedgång där såväl kommunen som de enskilda huvudmännen gemensamt har anpassat verksamheten.

Eftersom det är kommunen som har utbudsansvaret bör avståendet vara en ensidig möjlighet för kommunen och inget som en enskild huvudman kan begära. Den kommunala likställighetsprincipen måste dock iakttas. Enligt denna måste kommunen behandla de enskilda huvudmännen lika och tillämpa avdraget på samma sätt gentemot alla enskilda huvudmän.[23]

Utredningen anser att det är mest lämpligt att schablonens nivå fastställs i förordning och inte i till exempel lag. Detta skulle vara i enlighet med hur andra delar av bidraget till enskilda huvudmän är reglerade. Exempelvis anges i lag att enskilda huvudmän ska få ersättning för mervärdesskatt och administration. Omfattningen av ersättningen anges sedan i förordning med en procentsats. Om förutsättningarna för schablonen ändras väsentligt så att schablonen därför behöver justeras, exempelvis vid ett ändrat ansvar för enskilda huvudmän i något avseende, kan schablonen justeras genom beslut om en ändring i förordningen.

Motsvarande reglering som föreslås för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshem föreslås också för internationella skolor. Även om det inte är en skyldighet att specifikt ordna med internationell skola har hemkommunen ändå ett utbudsansvar för de elever som går där. Utredningen anser därför att motsvarande reglering bör gälla för fristående internationell skola.

[23] HFD 2020 ref. 69.

Kommunernas redovisning

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

Skolförordningen reglerar kommunernas skyldigheter att redovisa hur bidraget till enskild huvudman har beräknats. Regleringen anger att ”av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.”[24] Det bör där även tydliggöras att hanteringen av avdraget från grundbeloppet för merkostnader avseende utbudsansvar ska ingå i redovisningen. Det gäller även om kommunen av särskilda skäl väljer att avstå från att göra ett avdrag.

Kommunen ska dra av i förordning fastställd schablon och ska därför inte göra någon egen uträkning av avdraget. Kommunen ska därför endast redovisa till enskild huvudman om den förordningsreglerade schablonen om sex procent använts eller om kommunen på grund av särskilda skäl har avstått från att göra avdraget. Av redovisningen ska det framgå hur avdraget förhåller sig till hela grundbeloppet så att det framgår att avdraget om sex procent inte har överskridits.

Tillskott och minskningar under budgetåret

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.

I dag gäller att tillskott som en kommun gör under ett budgetår ska komma enskilda huvudmän till del.[25] Eftersom utgångspunkten för bidragsbeslutet är kommunens budget kan regeln ses som en garant mot att en kommun inte kan välja att först anta en lägre skolbudget inför kalenderåret och sedan göra tillskott under ett pågående budget-

[24] 14 kap. 10 § skolförordningen (2011:185).
[25] 14 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

år, som enbart kommer den egna verksamheten till del. Utredningen har dock sett över bestämmelsen och övervägt hur regleringen om motsvarande tillskott förhåller sig till kommunens ansvar. Kan kommunen finansiera sitt utbudsansvar enbart genom avdraget inför budgetåret eller kan en kommun också behöva göra tillskott under budgetåret, som då inte ska komma andra huvudmän till del enligt principen om lika villkor?

Situationer som kan aktualisera undantag från regleringen om motsvarande tillskott till enskild huvudman

Flera kommuner har uppgett till utredningen att det kan uppstå oförutsedda situationer under ett budgetår som kommunen i egenskap av ansvarig hemkommun måste hantera och som innebär merkostnader i den kommunala verksamheten. Det handlar bland annat om situationer med ett plötsligt ökat elevantal till exempel till följd av en oväntad skolnedläggning eller ett ökat antal asylsökande. Det kan också uppstå situationer med ett plötsligt minskat elevtal till exempel till följd av att en ny skola etablerats. Den här typen av situationer omnämndes även i det tidigare avsnittet om avdraget för utbudsansvaret. Nedan resonerar utredningen om situationer som går utöver avdraget inför varje nytt kalenderår och som därför kan skapa behov av tillskott under året till den kommunala verksamheten.

Förändringar i skolstrukturen inom en kommun sker ofta långsiktigt och bland annat genom tillståndsprövningen får kommunen kännedom om när en ny skola avser att etablera sig i kommunen. Beslut om ansökan ska om möjligt fattas före den 1 oktober kalenderåret innan en utbildning ska starta.[26] Tidpunkten som skolan väljer att öppna behöver dock inte vara densamma som tidpunkten tillståndet träder i kraft utan öppnandet kan ske senare. Sedan 2022 finns det dock möjligheter för Skolinspektionen att återkalla tillstånd när verksamheten inte har startat på två år,[27] vilket i någon mån kan underlätta kommunens planering.

Enligt ett underlag från SKR varierar det hur mycket framförhållning kommunen får i samband med en etablering eller en skolnedläggning, men mycket kort varsel verkar inte vara ovanligt.[28]

[26] 2 kap. 3 § skolförordningen (2011:185).
[27] 26 kap. 14 b § skollagen (2010:800).
[28] Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Inspel till utredningen Vinst i skolan*.

Nedläggningstiden för fristående skolor varierar, enligt en rapport från Friskolornas riksförbund, från beslut till stängning från cirka en till nio månader med medianvärdet 1,5 månader.[29]

Nyligen har Utredningen om vinst i skolan föreslagit en viss fördröjning av hur snabbt en fristående skola får lägga ner efter meddelat beslut.[30] Enligt förslaget ska den enskilde huvudmannen anmäla en kommande nedläggning senast den 1 november året före det läsår som nedläggningen ska ske, annars kan en sanktionsavgift utgå. Även om förslaget genomförs kvarstår det, enligt utredningen, att etableringar, skolnedläggningar med flera situationer kan påverka kommunens skolkostnader och innebära behov av att tillskjuta resurser under budgetåret. Även om den föreslagna sanktionsavgiften kan utgöra ett incitament att informera i tid är det inte säkert att det har effekt vid exempelvis en konkurs. Dessutom kan Skolinspektionen med mycket kort varsel återkalla ett tillstånd. Det kvarstår därför att kommunen kan behöva ha en beredskap för detta.

När en ny skola etablerar sig med kort varsel och tar över elever från befintliga skolor har kommunen samtidigt fortsatt ansvaret att tillhandahålla utbildning för de elever som går kvar i den kommunala skolan. Tidigare nämndes ett exempel där en kommunal skola tappade fem till tio elever per klass när en ny skola etablerades.[31] Även en enskild huvudman kan påverkas på motsvarande sätt, men som nämndes tidigare har huvudmannen då inte samma formella ansvar för att fortsätta tillhandahålla skolplatser. För den kommunala huvudmannen tillkommer dessutom en dimension genom principen om lika villkor. Om kommunen inte på kort sikt kan anpassa verksamheten i motsvarande omfattning, exempelvis genom att de kvarvarande eleverna flyttar över till andra skolor, ökar kommunens genomsnittliga kostnad per elev. Om kommunen inte hittar ett sätt att snabbt minska kostnaderna, ska motsvarande höjning av ersättningen ges till de enskilda huvudmännen, oavsett om deras kostnader också har ökat eller inte.

Även ett plötsligt ökat inflöde av elever genom till exempel en skolnedläggning eller ett ökat antal asylsökande, kan innebära ökade kostnader för hemkommunen. Givet att förändringen endast innebär att kommunen kan fylla upp tomma platser behöver ett ökat inflöde

[29] Friskolornas riksförbund (2024). *Skolnedläggningar 2014–2023 Ett kunskapsunderlag*, s. 32–33.
[30] SOU 2025:37. *Skärpta villkor för friskolesektorn.*
[31] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 40.

dock inte betyda merkostnader. Då är kommunens situation jämförbar med den enskilda huvudmannens som kan välja att ta emot endast det elevantal som gör att klasser fylls upp och kostnaden per elev i stället minskar. Enligt den nyss nämnda rapporten från Friskolornas riksförbund går elever vid skolnedläggningar till fristående och kommunala skolor i paritet med den totala andelen elever i fristående och kommunala skolor på nationell nivå.[32] Men kommunen, till skillnad mot en enskild huvudman, är skyldig att ta emot alla elever även om det innebär ökade kostnader per elev. Exempelvis kan kostnaderna öka för att en ny men halvfull klass behöver startas eller för att kommunen snabbt behöver hyra in dyrare lokallösningar. Som nämndes ovan innebär det att om kommunen ger tillskott till den egna verksamheten, ska kommunen också utge motsvarande ersättning till enskild huvudman. Det gäller även om dessa inte har fått ökade kostnader per elev.

Ovanstående situationer kan ses som tämligen ovanliga, men kan kortsiktigt få betydande kostnadskonsekvenser som går utöver det som regleras genom avdraget för utbudansvaret inför varje nytt kalenderår och de kan medföra behov av tillfälliga tillskott under året. Utredningen bedömer därför att det är rimligt att förändra regleringen om att tillskott under budgetåret även ska ges till enskilda huvudmän.

Utredningens förslag

Utredningen har mot bakgrund av ovanstående övervägt hur bestämmelsen om tillskott under året kan förändras. Ett alternativ är att upphäva bestämmelsen. Det skulle innebära att enskilda huvudmän skyddas om kommuner behöver göra besparingar under ett år, samtidigt som de inte är garanterade att få del av eventuella tillskott som hemkommuner gör under budgetåret. Ett upphävande av bestämmelsen skulle dock riskera medföra att kommuner fastställer en lägre budget och sedan gör tillskott under ett budgetår som enbart tillfaller kommunens verksamhet i egen regi. Det skulle kunna leda till att principen om bidrag på lika villkor sätts ur spel. Sammantaget bedömer utredningen därför att ett borttagande av bestämmelsen kan leda till orimliga konsekvenser.

[32] Friskolornas riksförbund (2024). *Skolnedläggningar 2014–2023 Ett kunskapsunderlag*, s. 5.

Utredningen har i stället övervägt ett mer allmänt undantag i bestämmelsen, genom att den inte gäller vid särskilda eller synnerliga skäl. Särskilda skäl skulle i skolverksamheten dock kunna motiveras i förhållandevis många situationer med hänsyn till den rörlighet och de förändringar som vanligtvis inträffar i skolverksamheten under ett budgetår. Särskilda skäl skulle därför kunna överlappa avdraget för utbudsansvaret som kommunerna föreslås göra.

Synnerliga skäl skulle däremot endast kunna motiveras i rena undantagssituationer. Det skulle då kunna röra sig om exempelvis en oförutsedd och omfattande skolnedläggning, en nyetablering med påtagliga konsekvenser för en kommuns egen skolverksamhet eller ett plötsligt och betydande inflöde av asylsökande elever till kommunens skolor som inte kan omhändertas inom ramen för den befintliga kapaciteten. Situationerna som kan motiveras med synnerliga skäl innebär därmed merkostnader som går utöver vad som regleras genom avdraget. Avdraget för merkostnader för utbudsansvaret ska täcka de flesta situationer, medan synnerliga skäl ska vara något utöver det. Samma typ av händelse kan ha olika betydelse beroende av i vilken kommun den uppstår. I en liten kommun med ett fåtal skolor skulle en viss minskning av elevantalet kunna ha större kostnadskonsekvenser än i en större kommun. Den närmare tillämpningen av bestämmelsen får utvecklas genom rättspraxis och de exempel som tas upp i detta betänkande ska inte ses som uttömmande. Vid en eventuell överprövning behöver kommunen kunna redovisa vilka synnerliga skäl som förelåg.

Utredningen bedömer att ett undantag för synnerliga skäl är det bästa sättet att ändra bestämmelsen om tillskott under året för att möjliggöra för kommunen att finansiera sitt utbudsansvar i situationer som går utöver den beredskap som täcks in genom kommunens avdrag för merkostnader för utbudsansvaret inför varje nytt kalenderår.

10.5.2 Villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål

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 viss inriktning 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, ska även omfatta villkorade belopp.

Behov att säkerställa medel för vissa ändamål

I dag finns det inom ramen för bestämmelserna om bidrag på samma grunder inget som hindrar att en hemkommun ger en högre ersättning till skolor som har merkostnader för att de har en viss begränsning av vilka elever som tas emot eller en viss inriktning. En del kommuner ger ett högre bidrag till resursskolor. Kommuner använder sig också av så kallade småskoletillägg samt ger mer resurser till skolor som har en viss estetisk eller kulturell profil. Förutsatt att alla huvudmän som har den aktuella inriktningen behandlas lika är detta möjligt med dagens bestämmelser. Däremot saknas författningsstöd för att också ställa krav på vad en viss inriktning ska innehålla och för att återkräva medlen om inte villkoren uppfylls. Företrädare för kommuner har i samtal med utredningen beskrivit att det är en brist att det inte går att säkerställa att de ökade resurserna används på motsvarande sätt som det gör till den egna verksamheten.

Utredningen om vinst i skolan har nyligen föreslagit en möjlighet till återkrav av bidraget till enskilda huvudmän på vissa grunder. Det rör sig om situationer när bidraget har använts i brott, om det har gjorts en felaktig utbetalning eller om tilläggsbelopp inte har använts till de stödåtgärder som det beviljades för.[33] Förslagen omfattar, om de beslutas, således en viss typ av situationer som inte kan ersätta de förslag som lämnas i detta betänkande.

Utredningen ser inget skäl att ändra på möjligheten för kommuner att välja att ge en högre ersättning för resursskolor och skolor med olika profiler, som kompenserar för dessa skolors merkostnader. Det bidrar till att göra ersättningen till utbildningen mer likvärdig. Utredningen anser samtidigt att det är rimligt att en högre ersättning innebär ytterligare krav utöver vad som gäller enligt skolförfattningarna och att återkrav av det villkorade beloppet kan komma i fråga om kraven inte uppfylls. En rimlig följd är därför att hemkommunen får ställa villkor för ett sådant bidrag. Huvudmannen bör som huvudregel

[33] SOU 2025:37. *Skärpta villkor för friskolesektorn.*

kunna intyga att den uppfyller villkoren och sedan ska kommunen ha möjlighet att kontrollera efterlevnaden av dem.

När det gäller resursskolorna beskrev utredningen i kapitel 5 den variation som finns i vad dessa skolor tillhandahåller och för vem. Utredningen föreslår i samma kapitel att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en mer avgränsad definition av resursskolans målgrupp och uppdrag. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn anser utredningen att det är angeläget att kommunerna ges utökade möjligheter att ställa krav på att huvudmannen erbjuder det som motiverat det utökade bidraget. Det är inte minst angeläget ur ett elevperspektiv, men också för att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel. Genom införandet av villkorade belopp för vissa ändamål ges kommunerna en möjlighet att ställa krav på vad huvudmannen ska motsvara för att en utökad ersättning ska utgå för en resursskola.

Villkorat belopp – en ny del av bidraget

Avsikten är att det villkorade beloppet, som därmed varken är ett grundbelopp eller ett tilläggsbelopp, ska utgå från merkostnader för verksamheten. Det innebär därför inget ansökningsförfarande som är kopplat till en viss elev, såsom ansökningar om tilläggsbelopp. Ändamålet ska vara objektivt definierat, det vill säga det får inte beskrivas så att det exempelvis på ett osakligt sätt gynnar en viss enskild huvudman och missgynnar en annan.[34]

Vad kan det användas till?

Det villkorade beloppet ska vara för ett visst ändamål, exempelvis för merkostnader för skolor som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd (resursskolor) eller som har en viss pedagogik, kulturutövning, storlek eller liknande. Ett villkorat belopp är däremot inte avsett att användas som socioekonomisk omfördelning, stadiedifferentiering eller liknande.

Ett villkorat belopp kan också användas för merkostnader för skola i gles bebyggelse. Genom utredningens förslag i tidigare avsnitt får kommunen möjlighet att räkna av merkostnader för sitt utbuds-

[34] Se 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) och HFD 2020 ref. 69.

ansvar. Beräkningen av denna merkostnad har dock inte tagit hänsyn till kommunens skyldighet att anordna skola även i gles bebyggelse och de ytterligare merkostnader som det kan innebära för vissa kommuner, i vissa områden. Genom villkorade belopp får kommunen möjlighet att ställa upp krav som definierar vilka förutsättningar som ska råda för att glesbygdsersättning ska utgå, exempelvis i form av antal elever, närhet till annan skola och typ av område.

Ändamålet kan utöver ovanstående också avse särskilda satsningar. Det kan finnas ett behov från kommunens sida av att kunna göra en särskild satsning, exempelvis i ett utsatt område, och kunna använda skolan som en väg att nå sina medborgare. Ändamålet kan till exempel avse en särskild frukostsatsning, ett metodutvecklande projekt eller annan åtgärd för att vidareutveckla ett område, som innebär merkostnader som inte är att betrakta som sådant som ska ingå i grundbeloppet och tydligt avser krav enligt skollagen. Kommunen kan förvisso använda andra förvaltningar för att nå sina medborgare, exempelvis en socialförvaltning eller en kultur- och fritidsförvaltning. Men skolan och utbildningsförvaltningen har andra möjligheter att nå medborgare och särskilt ungdomar än vad övriga förvaltningar har. I dag kan en kommun göra den här typen av riktade, tillfälliga satsningar till de egna skolorna, men kommunen måste då ersätta andra huvudmän med samma resurser per elev utan att kunna villkora vad resurserna används till. Resurserna kan därigenom användas till annat än det som motiverade den extra tilldelningen och tilldelningen riskerar därmed att inte bli likvärdig ur ett elevperspektiv.

Reglering av villkorade belopp

Det villkorade beloppet bör, i likhet med grundbeloppet, omfattas av principen om lika villkor mellan huvudmän. I övrigt bör kommunen ha stor frihet att utforma villkoren.

Bestämmelserna om mervärdesskatt som i dag gäller för grundbelopp och tilläggsbelopp bör enligt utredningen vara desamma även för villkorade belopp. Ersättningen för mervärdesskatt ska kompensera för att en enskild huvudman inte får dra av mervärdesskatten för varor och tjänster som är momsbelagda, såsom skolmåltider och it-utrustning samt lokaler. Förvisso kan det finnas skillnader i vad som de olika beloppen i huvudsak kommer att finansiera och hur

stor del av detta som är momsbelagt. Utredningen ser dock inte skäl till att regleringen ska vara annorlunda i detta avseende för villkorade belopp än för tilläggsbelopp. Skolförordningens bestämmelse om mervärdesskatt föreslås därför även omfatta villkorade belopp.

Utredningen ser heller inte skäl till att bemyndigandet att utfärda föreskrifter ska vara annorlunda för villkorade belopp än för grundbelopp och tilläggsbelopp. Bemyndigandet i skollagen att utfärda föreskrifter omfattar i dag både grundbelopp och tilläggsbelopp.[35] Utredningen föreslår därför att denna bestämmelse kompletteras så att den omfattar även villkorade belopp.

10.5.3 Inte skäl att ändra interkommunal ersättning

Ovanstående förslag i avsnitt 10.5.1 och 10.5.2 gäller hemkommunens bidrag till enskild huvudman. Utredningen har också övervägt om motsvarande förändringar borde införas i regleringen av ersättningen när det gäller annan kommunal huvudman, så kallad interkommunal ersättning.

Avdraget för merkostnader för utbudsansvaret är ett ansvar som samtliga kommuner har. Det skulle därför vara inkonsekvent om hemkommunen skulle få göra ett avdrag i sin ersättning till mottagande kommun. Utredningen föreslår därför inte en sådan förändring.

När det gäller de villkorade beloppen skulle dessa eventuellt kunna göras bindande även kommuner emellan, men utredningen föreslår inte detta. Det skulle innebära att staten reglerar ett område mer i detalj som hittills inte reglerats i förordning. Dagens reglering innebär också möjligheter dels att sluta överenskommelser om ersättningen, dels att ta hänsyn till den mottagande kommunens åtagande. Det första alternativet som tas upp i regleringen av interkommunal ersättning är att kommuner kan komma överens om ersättningen sinsemellan. Om kommunerna inte kommer överens är det i de flesta fall ersättningen i elevens hemkommun som gäller (se avsnitt 3.1.1). Men hemkommunen har då möjlighet att ta hänsyn till den mottagande kommunens åtagande. En hemkommun borde därmed på den grunden inte vara skyldig att ge ett villkorat belopp till en kommunal skola som inte åtar sig att följa villkoren. Det borde ge hemkommunen tillräckligt med utrymme att säkerställa att resurserna används

[35] 29 kap. 26 § skollagen (2010:800).

till det som motiverade det utökade bidraget, för det fall att kommunerna inte kommer överens.

10.5.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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.

Eftersom bidragsbesluten fattas kalenderårsvis, är det lämpligt att de nya bestämmelserna tillämpas från och med ett kalenderårsskifte, förslagsvis från och med den 1 januari 2028. För att avdraget ska kunna göras behöver det ingå i kommunernas bidragsbeslut och det kan därför vara lämpligt att ändringarna träder i kraft redan den 1 januari 2027. Utredningen bedömer att detta är en rimlig tidpunkt för ett ikraftträdande med hänsyn tagen till när betänkandet lämnas samt tid för remiss och beslutsfattande i regering och riksdag.

Utredningen har också övervägt om förslagen medför behov av övergångslösningar. Bidragsbesluten fattas i dag av kommunerna ofta strax före ett nytt kalenderår och det finns inget som hindrar att en kommun med kort varsel inför ett årsskifte genomför en besparing i hela sin utbildningsverksamhet, som därmed också får påverkan på bidraget till fristående skolor. Det finns således inte något som hindrar en större förändring av grundbeloppets storlek totalt sett, även om det införs en övergångslösning som dämpar hur mycket avdraget får vara i ett första skede. Men utifrån den konsekvensanalys som utredningen redovisar i avsnitt 11.3.3 har utredningen bedömt att det är rimligt att avdraget genomförs i två steg och får halv effekt det första året, det vill säga avdraget är tre procent 2028, för att året därpå öka till fullt avdrag om sex procent.

10.5.5 Överklagande

Utredningen ser inget behov av att förändra dagens bestämmelser om möjlighet till överklagande. Det innebär att det kommer att finnas samma möjlighet för enskilda huvudmän att få sin sak prövad i domstol. Den materiella prövningen kan dock bli annorlunda jämfört med i dag. Med möjligheten till ett nytt avdrag kan prövningen komma att handla om avdraget har gjorts på rätt sätt, det vill säga i enlighet med fastställd schablon. Även beslut om villkorade belopp och tillskott under året kan komma att prövas. När det gäller tillskott under året kan prövningar bli aktuella av om synnerliga skäl har förelegat, jämförbart med så som huvudmän i dag i efterhand prövar om bidrag har getts efter samma grunder. Även när det gäller villkorade belopp kan prövningar av om beslut har fattats i enlighet med regleringen om bidrag efter samma grunder bli aktuella.

10.6 Effekter och alternativa åtgärder

10.6.1 Förväntade effekter av förslagen och alternativa åtgärder

Utredningens förslag i detta kapitel bidrar till att skapa mer likvärdiga förutsättningar mellan skolor inom samma kommun, som drivs av olika typer av huvudmän. Avdraget för merkostnader till följd av utbudsansvaret innebär att kommunerna inte behöver ersätta för ett ansvar, och de merkostnader som det innebär, till enskilda huvudmän som inte har detta ansvar. På motsvarande sätt kan de villkorade beloppen säkerställa att enskilda huvudmän också har de merkostnader som motiverar bidraget hos den kommunala huvudmannen. Utredningens förslag kan därmed bidra till en effektivare resursanvändning, men kan också bidra till att ersättningen inom respektive kommun blir mer likvärdig ur ett elevperspektiv. Om förslagen däremot inte införs, kvarstår dagens problematik med samma ersättning och delvis olika ansvar.

En alternativ åtgärd hade varit att införa en helt eller delvis bindande skolpengsnorm. I sådant fall hade merkostnader för utbudsansvaret hanterats inom ramen för normen. Utredningen bedömde dock i kapitel 8 att detta inte är lämpligt med hänsyn till de omfattande ekonomiska konsekvenserna som det skulle ha för vissa huvud-

män och den betydande inskränkningen som det hade inneburit i den kommunala självstyrelsen. När utredningen i stället lämnar förslag om hur merkostnaden för utbudsansvaret ska räknas av, kvarstår i allt väsentligt bestämmelserna om bidrag efter samma grunder. Förändringarna blir därmed mindre omfattande med det förslag som läggs jämfört med en bindande skolpengsnorm.

En annan alternativ åtgärd vore att införa en generell undantagsbestämmelse i skollagen eller i skolförordningen om att samma grunder inte alltid behöver följas, exempelvis om det finns särskilda skäl eller synnerliga skäl. Särskilda skäl skulle dock kunna användas i mycket stor omfattning då det under ett år ofta inträffar oförutsedda händelser av varierande omfattning i skolverksamheten. Utredningen anser att en sådan förändring skulle kunna medföra att ersättningssystemet blir mindre förutsägbart och transparent. Utredningen bedömer därför att en modellberäknad schablon är att föredra jämfört med en generell undantagsbestämmelse. Det är mer transparent och rimligt ur effektivitetssynpunkt med ett av staten modellberäknat värde, som utgår från att kommunerna löpande förväntas anpassa sin verksamhet till den demografiska utvecklingen. Utredningen anser däremot att det är rimligt att använda sig av undantagsbestämmelsen synnerliga skäl när det gäller tillskott under budgetåret, eftersom det avser en mer begränsad situation.

Ytterligare ett alternativ, som omnämndes under avsnitt 10.5.1, är att kommunerna själva beräknar eller uppskattar sina merkostnader. Tidigare utredningar har lämnat sådana förslag.[36] Utredningen bedömer dock i likhet med ovan att det skulle ge mindre incitament för anpassning och skulle kunna innebära större förändringar mellan åren för huvudmännen. Utredningen ser också en risk för att det jämfört med en schablon skulle bidra till mindre transparenta beslut, vilket skulle kunna ge skäl till fler överklaganden. Utredningen föreslår därför en av staten beräknad och fastställd schablon.

[36] SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* och SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

10.6.2 Alternativa åtgärder på sikt

Utredningen har tagit fram förslagen för hur kommunerna ska kunna avräkna merkostnader för utbudsansvaret med utgångspunkt i den rådande ordningen. Utgångspunkten är därmed att kommunen har ansvaret för att anordna utbildningen, samtidigt som Skolinspektionen har ansvaret för att godkänna etablering av nya enskilt drivna verksamheter och utökningen av befintliga. Utredningen har inte haft i uppdrag att förändra dessa förutsättningar. Utredningen ser samtidigt en grundläggande utmaning i att ansvaret för att anordna och finansiera verksamheten är åtskilt från beslutet om etablering och ser att under andra förutsättningar skulle behovet av åtgärder varit annorlunda.

Kommunens möjligheter att påverka etableringen och förutsättningarna för ett delat utbudsansvar

Förutsättningarna för skolområdet skiljer sig åt från flera andra områden som kommunen ansvarar för. Inom flertalet områden där kommunen har ansvaret för att tillse att medborgarna kan ta del av verksamheten och för finansieringen av den, är det också kommunen som avgör dimensioneringen av verksamheten och ställer kraven på verksamheten utöver respektive lagstiftning. Utredningen ser att motsvarande förutsättningar inom skolväsendet skulle ha inneburit att den part som är ansvarig för finansieringen också direkt skulle kunna påverka dimensioneringen. Det skulle kunna bidra till en tydlighet om roller och ansvar och på så sätt lägga en grund för samarbetet, bland annat kring att optimera resursanvändningen. Det är inte minst viktigt inför den minskning av elevkullarna som nu är aktuell.

För närvarande ser Utredningen om vinst i skolan över regleringen av bedömningen av negativa konsekvenser vid prövning av en ansökan om etablering av en fristående skola, med redovisning senast 31 december 2025.[37] Uppdraget kan därmed betyda förändringar för kommunens yttrande inför nyetablering. Men även om dessa förutsättningar förändras kvarstår påverkan på kommunernas förutsättningar att bedriva verksamheten av tidigare etableringar och utökning av denna. Det är också även fortsatt kommunen som har ansvaret för att anordna utbildningen för alla berörda.

[37] Regeringsbeslut 2024-09-19, tilläggsdirektiv 2024:85.

Ibland framförs att enskilda och kommunala huvudmän skulle kunna ha ett delat utbudsansvar. Men det skulle förutsätta ett antal genomgripande regelförändringar. Dels skulle det behövas regler som hindrar, eller i vart fall försvårar, för enskilda huvudmän att lägga ned en skola. Dels skulle det behövas ett gemensamt antagningssystem i en kommun för alla skolor oavsett huvudmannatyp där en enskild skola inte ska kunna neka det som den gemensamma antagningsfunktionen bestämmer. En sådan antagningsfunktion behöver ha regler, exempelvis utifrån närhet och andra på förhand bestämda faktorer. Detta skulle i sin tur vara ingripande förändringar jämfört med den frihet som fristående skolor i dag har att ha sin egen antagning med urvalskriterier samt att lägga ned verksamheten när huvudmannen vill. Utredningen ser tydliga utmaningarna med att införa den typen av tvingande system som skulle gälla för alla enskilda huvudmän. Det kan till exempel ifrågasättas hur ändamålsenligt det vore att tvinga en huvudman att mot sin vilja driva vidare en verksamhet under en längre tid. Dessutom skulle ett gemensamt antagningssystem inte kunna ersätta hela hemkommunens utbudsansvar, bland annat eftersom ansvaret ändå kvarstår för att alltid kunna ta emot ytterligare elever och det inte är möjligt att hänvisa en elev till en fristående skola.

Staten ansvarar för finansieringen av enskild regi och ersätter enligt en nationell beräkningsmodell

Riksrevisionen har tidigare föreslagit att en statligt bestämd schablon för enskild regi bör tas fram, eftersom det skulle kunna minska flera av de utmaningar som finns med dagens reglering om bidrag efter samma grunder.[38] Beräkningsmodellen som utredningen har tagit fram skulle kunna fungera som en metod för att beräkna denna schablon eller skolpengsnorm.

Utifrån erfarenheten av de stora förändringar som beräkningsmodellen med en bindande skolpengsnorm visar sig medföra, anser dock utredningen att en bindande schablon för enskild regi bör kombineras med att ersättningen till de enskilda huvudmännen förs över till staten. Det skapar utrymme för att justera modellens parametrar enbart med utgångspunkt i de enskilda huvudmännens förutsättningar. Det finns då möjligheter att omfördela resurser mellan de

[38] Se Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, s. 74–75.

enskilda huvudmännen, utan att det påverkar kommunernas finansiering. Exempelvis skulle det kunna ske genom att öka det socioekonomiska tillägget eller genom att justera för småskalighet. Utredningen resonerade tidigare om de begränsningar som finns för att justera i modellen när den ska gälla för båda kommunala och enskilda huvudmän. Om beräkningsmodellen till exempel skulle ge en högre ersättning för mindre skolor, skulle det kunna medföra en ökad etablering av små skolor även där det inte är motiverat på grund av gles bebyggelse. Modellen skulle därmed kunna medföra ökade kostnader för vissa kommuner, samtidigt som dessa kommuner inte direkt kan påverka etableringen och dimensioneringen. Däremot om det är staten som ansvarar för finansieringen, efter en skatteväxling, finns andra förutsättningar för att omfördela resurser mellan de enskilda huvudmännen utan att kommunernas kostnader direkt påverkas.

Utredningen anser därför att beräkningsmodellen på sikt skulle kunna fungera som en grund för en ersättningsmodell för enskilda huvudmän, finansierad av staten. Ett införande av en ersättningsmodell för enskild regi skulle innebära en ökad transparens i vad varje enskild huvudman har rätt till för ersättning och därmed troligen innebära ett minskat antal överklaganden. Ett framtida införande skulle kunna gynnas av om den vägledande normen, i kombination med en möjlighet för ett avdrag för utbudsansvaret, tillämpats en tid och därigenom i viss utsträckning bidragit till mer likvärdiga ersättningsnivåer över landet. Därmed skulle det kunna bli en smidigare övergång, med mindre omfattande förändringar. Resultatet av de nu pågående utredningarna, om exempelvis förbättrad elevhälsa samt vinster i skolan,[39] borde inte heller stå i motsättning till införandet av en statlig ersättning för enskild regi enligt en beräkningsmodell utan skulle kunna medföra bättre förutsättningar för ett införande.

[39] U 2024:01 Utredningen om en förbättrad elevhälsa och U 2022:08 Utredningen om vinst i skolan.

11 Konsekvensbeskrivningar

De konsekvensanalyser som ska göras i betänkandet regleras dels av utredningens direktiv, dels av 14–15 a § kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom utredningens betänkande innehåller förslag om nya och ändrade regler innebär det att en utökad konsekvensutredning ska göras enligt 6 och 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I kapitel 2 och 4 redovisas det aktuella problemet och syftet med uppdraget. I kapitel 5, 9 och 10 lämnas utredningens förslag och alternativa åtgärder värderas. Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser behandlas också i dessa kapitel.

I detta kapitel redovisas vilka som berörs av förslagen och eventuella intäkts- och kostnadskonsekvenser för dessa samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Eventuell påverkan på den kommunala självstyrelsen värderas också här, men har även hanterats löpande tidigare i betänkandet vid olika överväganden. Kapitlet omfattar även de andra delarna av konsekvensutredningen enligt utredningens direktiv och aktuella förordningar, såsom förslagens eventuella betydelse för Förenta Nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter. Förslagen i utredningen innebär inte någon ny behandling av personuppgifter; någon dataskyddsanalys lämnas därför inte.

Parallellt med denna utredning pågår flera andra utredningar, såsom Utredningen om vinst i skolan, och de olika utredningarnas förslag skulle eventuellt kunna påverka varandra eller sammantaget påverka konsekvenserna för skolhuvudmännen. Eftersom utredningarna är pågående, och deras nyligen lämnade eller kommande ställningstaganden i nuläget endast utgör förslag, gör inte denna utredning en bedömning av hur dessa förslag eventuellt påverkar denna utrednings förslag och konsekvenserna av dem. Det är i stället en fråga för mottagaren av dessa utredningar.

11.1 Förslagen i korthet

Utredningen har i betänkandet lämnat följande förslag:

- En vägledande norm för kommunens resursfördelning till sin egen förskoleklass och grundskola ska införas. Det ska regleras i skollagen att kommunerna i sin resursfördelning ska beakta normen och dokumentera sitt beslutsunderlag. Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ta fram och besluta om normen samt att utvärdera den. (Kapitel 9.)
- 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. (Kapitel 5.)
- Det ska regleras i skollagen att kommunerna ska göra ett avdrag för sina merkostnader för utbudsansvaret, men vid särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget. Skolförordningen ska reglera storleken för avdraget. Skolförordningen ska också reglera att avdraget ska framgå av kommunens redovisning till enskild huvudman av hur bidraget har beräknats. Däremot ska kommunen inte göra en egen beräkning av avdraget utan ska endast redovisa om den förordningsreglerade schablonen om sex procent använts eller om kommunen avstått från att göra ett avdrag på grund av särskilda skäl. (Kapitel 10.)
- Det ska läggas till i skolförordningen att om det finns synnerliga skäl behöver inte kommunen ge motsvarande tillskott till enskilda huvudmän, när ytterligare resurser ges till kommunens verksamhet under budgetåret. (Kapitel 10.)
- Villkorade belopp ska införas i skollagen, som innebär en möjlighet för en kommun att utge ett belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Skollagens bemyndigande om att utfärda föreskrifter ska även omfatta villkorade belopp. Skolförordningen ska reglera att mottagaren är skyldig att betala tillbaka ett villkorat belopp som inte har använts i enlighet med villkoren. Skolförordningen ska också reglera att bestämmelsen om mervärdesskatt även ska omfatta villkorade belopp. (Kapitel 10.)

- Regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en närmare definition av resursskolans målgrupp och uppdrag. (Kapitel 5.)

Utredningen beskriver nedan konsekvenserna av ovanstående förslag. Eftersom förslaget om resursskolorna är ett förslag om vidare utredning görs ingen konsekvensanalys av detta förslag.

11.2 Bemyndigande som förslagen grundar sig på

Skolverkets beslut om den vägledande normen behöver enligt utredningen inte tas som en tvingade föreskrift. Utredningen bedömer därför att myndigheten inte behöver ytterligare bemyndigande för att fatta det beslutet.

När det gäller uppdraget om att Skolverket i samverkan med SCB ska vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen om den nationella kostnadsstatistiken har myndigheterna sedan tidigare bemyndigande att meddela föreskrifter för detta.

Enligt 29 kap. 26 § skollagen får regeringen utfärda föreskrifter om grundbelopp och tilläggsbelopp. Genom att utredningen föreslår att villkorat belopp införs anser utredningen att det är rimligt att även den typ av belopp omfattas av bemyndigandet att utfärda föreskrifter. Utredningen har därför föreslagit att denna bestämmelse utökas till att omfatta även villkorade belopp (se avsnitt 10.5.2).

11.3 De som berörs av förslagen och ekonomiska konsekvenser för dem

11.3.1 Staten

Skolverket och SCB

Skolverkets uppgifter utökas genom utredningens förslag. Myndigheten kommer därför att behöva utökade resurser dels för att beräkna och besluta om den årliga normen, dels för att informera om den. Det senare är inte minst viktigt inför den första publiceringen. Förslaget innebär samtidigt inte någon ny beställning av data från SCB och

kostnader för detta. Skolverket föreslås också få i uppdrag att utvärdera den vägledande normen, med en viss periodicitet.

Utredningen bedömer att det tillkommande resursbehovet är avgränsat och bedömer detta till maximalt en miljon kronor det första året som normen ska tas fram och mindre följande år. Året då normen ska utvärderas bedömer utredningen ett ytterligare resursbehov om två miljoner kronor. Det ökade resursbehovet föreslås hanteras genom omfördelning inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

När det gäller uppdraget om att vidareutveckla instruktioner och stöd gällande den nationella kostnadsstatistiken, har Skolverket sedan tidigare uppdraget att vara statistikansvarig myndighet för skolväsende och barnomsorg. För kommunernas redovisning är det dock främst SCB:s styrdokument som styr redovisningen till Räkenskapssammandraget. Båda myndigheterna har ett ansvar inom sina respektive område och bemyndiganden att meddela föreskrifter. Utredningens förslag i kapitel 5 när det gäller kostnadsstatistiken får därför ses som en inriktning för befintligt uppdrag. Utredningen bedömer därför att uppdraget bör kunna hanteras genom omprioriteringar inom respektive myndighetsanslag.

Skolinspektionen

För Skolinspektionens del innebär förslagen inga nya uppgifter. Normen kan dock bli ännu ett verktyg i myndighetens arbete med granskningar. Utredningen bedömer att detta inte påverkar resursbehovet för Skolinspektionen. Det är samma tillsyn som fortsatt ska göras, men slutsatserna i den enskilda granskningen och urvalet kan bli annorlunda.

Rättsväsendet

Kommunmedlemmar kan vilja få frågan om normens betydelse för resursfördelningen prövad i domstol. Det skulle kunna ske genom att en kommunmedlem överklagar genom laglighetsprövning. Samtidigt är det tydligt att normen är vägledande för kommunens verksamhet i egen regi. Kravet att beakta den innebär att det endast är situationer där det är visat att normen inte har beaktats, som skulle

kunna upphävas med konsekvensen att kommunen får fatta ett nytt beslut där normen har beaktats. Intresset av att överklaga beslut där domstolen i praktiken inte kan besluta om ett annat belopp torde vara mycket begränsat. Utredningen bedömer därför att detta förslag inte påverkar resursbehovet på ett betydande sätt för rättsväsendet.

När det gäller förslagen i kapitel 10 till följd av kommunernas utbudsansvar och om att införa villkorade belopp, anser utredningen att det är troligt att aktörer vill få en ny eller en delvis ny reglering prövad i domstol. Det är därför sannolikt att det inledningsvis blir något fler överklaganden. Samtidigt innebär förslagen i huvudsak några kompletterande och justerade bestämmelser. Den föreslagna regleringen av avdraget för utbudsansvaret är både tydlig med att avdraget ska göras och hur stort det ska vara. Det borde begränsa antalet överklaganden samtidigt som det borde innebära en jämförelsevis enkel prövning om beslut ändå överklagas. Undantaget att vid särskilda skäl avstå från avdraget är formulerat som en ensidig möjlighet för kommunen. Det ska därför inte vara möjligt för en enskild huvudman att begära ett undantag eller att få skälen för att kommunen inte avstår från att göra avdraget överprövade.

Eventuella tillskott under året där synnerliga skäl åberopas och de villkorade beloppen kan också bli föremål för prövning i domstol, liksom eventuella återkrav. Men det sker redan i dag överklaganden när det gäller tillskott under året; ett förändrat regelverk behöver därför inte betyda fler överklaganden men kan påverka utgången av prövningen. När det gäller villkorade belopp förekommer den typen av utökade bidrag redan i dag. Förslaget innebär därför främst en möjlighet att ställa villkor, vilket även det inte behöver betyda fler överklaganden men kan påverka vad som prövas.

Även om det är troligt med en viss ökning av mål i domstol inledningsvis torde ökningen således ändå vara begränsad och utredningen bedömer därför att förslagen inte påverkar resursbehovet för rättsväsendet. Nuvarande regelverk har lett till överklaganden, särskilt avseende hur grundbelopp har beräknats men också gällande tilläggsbelopp. Redan i dag prövas gränserna för hur mycket en kommun ska ge i bidrag till enskilda huvudmän. Med en tydlig reglering om vad som ska räknas av och möjlighet till villkorade belopp får kommunen bättre verktyg att finansiera skolan på ett sätt som i förlängningen borde leda till färre juridiska tvistefrågor.

11.3.2 Kommuner i egenskap av att vara hemkommun och skolhuvudman

Den vägledande normen

Den vägledande normen ger kommunen ett bättre underlag att fatta sitt budgetbeslut på och kan underlätta analysen av hur mycket resurser som borde tilldelas utbildningsverksamheten. Kommunerna analyserar redan i dag sitt kostnadsläge inför sina budgetbeslut. Normen blir framöver ett tydligt nyckeltal att förhålla sig till i dessa analyser. Visst arbete med dokumentation kan förvisso tillkomma jämfört med i dag, men om dokumentationen görs inom ramen för ordinarie budgetarbete utgör det enligt utredningen ett mycket begränsat merarbete. Utredningens förslag om att reglera att kommunerna ska beakta normen borde därför inte betyda några ökade eller minskade kostnader för en utökad administration eller liknande för kommunerna. Även om förslaget innebär en ny reglering av kommunerna, bedömer utredningen därför att det inte innebär någon oproportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Kommunen ska beakta normen, men är inte tvingad att förändra sin resursfördelning. Eftersom regleringen avser att normen ska beaktas, men normen i övrigt är vägledande, aktualiseras därmed inte finansieringsprincipen. Den högst begränsade tillkommande arbetsbördan för att dokumentera beaktandet vägs enligt utredningen upp av att normen kan underlätta kommunens analyser och resursfördelning i samband med budgetarbetet.

Utredningens förslag skulle dock kunna ha en indirekt kostnadspåverkan på kommunerna. Normen kan betyda att vissa kommuner väljer att öka sina resurser till förskoleklass och grundskola för att vara i nivå med normen. Vid beaktandet av normen kan kommuner som ligger under normen även komma till slutsatsen att ytterligare resurser inte behövs, till exempel för att deras skolresultat är jämförelsevis goda. Det är inte möjligt att på förhand veta vilka ställningstaganden som kommunerna kommer att göra i dessa situationer. Det är därför inte möjligt att sammantaget avgöra hur förslaget om att kommunerna ska beakta normen indirekt skulle påverka kommunernas kostnader.

En norm innebär att resursfördelningen till det som normeras kan få en större betydelse och synlighet jämfört med andra delar av kommunens verksamhet. Det skulle kunna innebära att det i ekonomiskt

mer utmanande tider finns incitament att inte minska resurser till verksamheten som omfattas av normen och i stället minska resurserna till verksamheter där norm inte finns. Exempelvis omfattas inte fritidshem och anpassad grundskola av utredningens förslag om en vägledande norm. Normen skulle också indirekt kunna påverka resurserna till andra verksamheter som samma kommun ansvarar för men som är organiserade under en annan nämnds ansvar och budget, såsom äldreomsorgen. Utredningen konstaterar att denna risk finns, men trots det överväger fördelarna med att ha en norm för de verksamheter som har ingått i utredningens uppdrag och som det har varit möjligt och lämpligt att ta fram en norm för. Den vägledande normen motiveras av att resursfördelningen brister ur ett likvärdighetsperspektiv och normen ska därför ge stöd för en mer likvärdig resursfördelning över landet. När normen är vägledande, kan kommunen beakta även andra aspekter, vilket minskar eventuell negativ påverkan på andra verksamheter. Kommunens ansvar för att alla verksamheter bedrivs i enlighet med lagens krav kvarstår även om det finns en norm för en del av kommunens verksamhet. Det finns heller inget som hindrar att vägledande normer tas fram för resurstilldelningen till fler verksamheter. Utredningen har till exempel föreslagit att det bör ingå i Skolverkets utvärderingsuppdrag att på nytt överväga om en norm ska tas fram för fritidshemmet.

Normen kan således i de kommuner vars resurstilldelning understiger normen bidra till ökade resurser till skolorna och resurser som i högre utsträckning speglar de strukturella förutsättningarna. Men en norm skulle också kunna påverka de kommunala huvudmän som ligger över normen, och medföra att dessa kommuner blir mer återhållsamma i sin resurstilldelning trots att syftet med normen inte är att ange en högstanivå. En positiv aspekt av det är om normen i kommuner som har en hög resurstilldelning och låga skolresultat bidrar till att synliggöra eventuell ineffektiv resursanvändning. Utredningen anser också att risken är tydligt begränsad för att enbart normen skulle leda till en minskad resurstilldelning. Normen är inte det enda som kommunerna ska beakta i sin resursfördelning utan även andra faktorer kan och bör beaktas, såsom effektivitet och kvalitet. Den kommunala huvudmannen har fortsatt ett ansvar för att verksamheten bedrivs enligt skollagens krav och kommunen har ett ansvar för att resurser fördelas efter elevernas behov. Det begränsar förutsättningarna för att minska resurser på ett icke motiverat sätt. Det finns

också andra motvikter till att minska resurserna till skolan och annan offentlig verksamhet. SKR beskriver det i en skrift som att det är ”svårt att spara eller göra neddragningar i kommuner och regioner då förväntningarna ofta är att verksamheterna ska finnas kvar och fungera som idag”.[1] Neddragningar inom skolan brukar mötas av ett motstånd från det omgivande samhället såsom elever, föräldrar och skolpersonal. Mot bakgrund av det ovanstående bedömer utredningen därför att risken är mycket begränsad för att flertalet kommuner på kort sikt skulle minska resurserna till sina skolor enbart på grund av normen.

Avdrag för utbudsansvaret och möjligheten att vid synnerliga skäl inte ge motsvarande tillskott till enskild huvudman

Kommunerna får ett ökat handlingsutrymme genom förslagen om dels avdrag för merkostnader för utbudsansvaret, dels att vid synnerliga skäl kunna avstå från att ge motsvarande resurser till enskild huvudman vid tillskott under budgetåret. Även om huvudregeln är att avdraget för utbudsansvaret ska göras ger möjligheten att vid särskilda skäl avstå från avdraget ett handlingsutrymme för kommunen.

Förslagen bedöms inte innebära någon merkostnad för kommunerna, till exempel för utökad administration. Kommunen 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. Det borde medföra en mycket begränsad meradministration, eftersom kommunerna redan i dag ska kunna redovisa hur bidraget har beräknats. När det gäller avdraget ska kommunerna inte göra några egna beräkningar utan enbart redovisa om den förordningsreglerade schablonen om sex procent har använts eller om kommunen avstått från att göra ett avdrag på grund av särskilda skäl. Möjligheten att vid synnerliga skäl avstå från att ge motsvarande resurser till enskild huvudman vid tillskott under budgetåret är frivillig för kommunerna att använda sig av. Om kommuner väljer att använda sig av den, ser inte utredningen att tillämpningen av den skulle betyda en merkostnad för kommunen jämfört med dagens situation. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen om utbudsansvarsavdrag och om

[1] Sveriges Kommuner och Regioner (2019). *Ekonomirapporten, oktober 2019 Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

möjligheten att vid synnerliga skäl inte ge motsvarande resurser till enskild huvudman inte innebär merkostnader för kommunerna eller någon negativ påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag innebär att skollagen reglerar att ett *avdrag* får göras från grundbeloppet. Vid ikraftträdandet av regleringen kan det dock i praktiken variera om kommunen då väljer att minska grundbeloppet till enskild huvudman med sex procent eller om motsvarande påslag görs på den kommunala utbildningsverksamheten. Om kommunen väljer att minska bidraget till enskild huvudman motsvarande avdraget i stället för att öka med motsvarande resurser till den egna verksamheten skulle avdraget därmed kunna betyda att resurser frigörs. Frågan är då om finansieringsprincipen aktualiseras. Principen innebär att kostnadsförändringar för kommuner till följd av ny reglering ska justeras mellan stat och kommun. Det skulle i det här fallet innebära att motsvarande medel som frigörs ska överföras från kommunerna till staten. När nuvarande reglering av bidrag efter samma grunder infördes och regleringen om en lägsta nivå togs bort, tillämpades dock inte finansieringsprincipen, eftersom bedömningen då var att kommunerna inte fick utökade kostnader.[2] Det vore därför inkonsekvent att tillämpa den nu.

Utredningen har behandlat frågan om övergångsbestämmelser i tidigare kapitel (se avsnitt 10.5). Utredningen vill därtill understryka vikten av att kommunen i så god tid som möjligt informerar enskilda huvudmän om hur kommunen tänker förhålla sig till avdraget. Det gäller då främst frågan om kommunen avser att höja ersättningen till de kommunala skolorna eller minska bidraget till de fristående skolorna alternativt avser att tillämpa särskilda skäl och avstå från avdraget. Genom allmänna regler om insyn och handlingar inför beslut som offentliggörs bör det också vara möjligt för enskilda huvudmän att följa beslutsprocessen i olika kommuner.

Ytterligare konsekvenser skulle kunna uppstå för en kommun om avdraget bidrar till att en fristående skola läggs ned. Nedan gör utredningen bedömningen att sektorn generellt sett kan bära avdraget, även om förutsättningarna för att hantera ett avdrag varierar mellan huvudmännen. Som kommer att framgå nedan finns enskilda huvudmän som har en svag ekonomisk situation i utgångsläget, bland dessa finns såväl stora som små skolhuvudmän, med olika associationsformer. Det går därmed inte att utesluta att avdraget skulle kunna

[2] Prop. 1995/96:200. *Fristående skolor m.m.*, s. 57.

påverka dessa huvudmäns förutsättningar för att fortsätta bedriva verksamheten.

Om en enskild huvudman lägger ned en skolenhet är det hemkommunen som är ansvarig för att säkerställa elevernas skolgång. Det ingår i kommunens ansvar sedan tidigare och genom utredningens förslag om att kommunen vid synnerliga skäl inte behöver ge motsvarande resurser till enskild huvudman vid tillskott under budgetåret förstärks förutsättningarna för att kunna ta detta ansvar. Kommunen har dessutom möjligheter att påverka risken för detta. Dels är det kommunen som beslutar om bidraget till enskild huvudman och kan vid införandet av avdraget välja att höja resurserna motsvarande avdragets storlek till kommunala skolor i stället för att sänka bidraget för fristående skolor. Dels kan kommunen avstå från att göra avdrag om det finns särskilda skäl beroende av förutsättningarna för eller hanteringen av utbudsansvaret i den aktuella kommunen.

Genom möjligheten att avstå från avdraget vid särskilda skäl medger utredningens förslag att förutsättningarna för utbudsansvaret kan vara annorlunda i en kommun jämfört med resten av landet. Däremot ser inte utredningen att avdraget ska vara olika mellan olika typer av enskilda huvudmän inom landet. Utbudsansvaret och merkostnaderna för det är en skillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän, inte mellan kommunala huvudmän och vissa enskilda huvudmän. Avdraget för utbudsansvaret bör därför inte vara differentierat mellan olika enskilda huvudmän i en kommun. Däremot kan det finnas skäl till att bidraget i övrigt ska vara differentierat. Som utredningen beskrev i kapitel 6 använder många kommuner sig i dag av olika strukturersättningar, bland annat för små skolor och för resursskolor. Genom utredningens förslag om villkorade belopp förstärks och förtydligas dessa möjligheter. Det gör att kommunerna sammantaget får fler verktyg för att hantera olika merkostnader.

Villkorade belopp

Kommunerna får ett ökat handlingsutrymme genom förslaget om villkorade belopp. Det blir möjligt att ställa krav för villkorade belopp. Förslaget bedöms inte innebära någon merkostnad för kommunerna, till exempel för utökad administration. Även om handläggningen av de villkorade beloppen kan innebära ett visst begränsat merarbete för

kommunen, är det samtidigt en möjlighet och ingen skyldighet för kommunen att fördela sina resurser genom villkorade belopp. Om kommunen väljer att använda villkorade belopp kan den då utforma villkoren på ett sådant sätt att de blir rimliga både för hemkommunen och mottagaren. Dessutom förekommer redan i dag att kommuner ger högre belopp för vissa ändamål utan att det finns uttryckligt lagstöd för villkor och återkrav. Att lagstadga detta innebär därmed större möjligheter för kommunen och en ökad tydlighet. Avsikten är också att det ska vara en enklare hantering för kommunen än exempelvis tilläggsbelopp.

Övrig påverkan på kommuner

Det som angetts om påverkan på rättsväsenden när det gäller överklaganden får också betydelse för kommunerna. Kommunerna behöver då agera motpart i processer och kan eventuellt behöva ändra sina beslut beroende av utgången i rättsprocessen. Utredningen har dock bedömt att det främst är troligt med en ökning inledningsvis och att denna ökning är begränsad. Kommunerna har dessutom möjligheter att i någon mån påverka intresset för att överklaga genom tydligheten i sina beslut och sin kommunikation i övrigt.

11.3.3 Enskilda huvudmän och påverkan på företag

Nedan redogör utredningen för de olika förslagens påverkan på de enskilda huvudmännen. Under avsnittet om avdraget för utbudansvaret framgår antalet och omfattningen av de olika enskilda huvudmännen.

När det gäller förslagens påverkan på tidsåtgång och administrativa kostnader för enskilda huvudmän, anser utredningen att förslagen inte innebär någon förändring, eftersom förslagen inte medför någon ny skyldighet att lämna uppgifter eller liknande.

Förslagen bedöms inte heller påverka konkurrensförhållandena mellan företagen. Den kommunala likställighetsprincipen gäller, som innebär att kommuner inte får behandla enskilda huvudmän olika sinsemellan utan sakliga skäl. Redan i dag skiljer det sig vilka grundbelopp fristående skolor får beroende på att olika kommuner har olika grund-

belopp. En och samma kommun måste dock ge samma belopp till alla fristående skolor, om det inte finns sakliga skäl för annat.

Principen om bidrag på lika villkor finns kvar i grunden, samtidigt som den kompletteras med bestämmelser för att åstadkomma likvärdighet mellan huvudmannatyper. Utbudsansvarsavdraget är motiverat av en merkostnad som den kommunala huvudmannen har och förslaget innebär därmed enligt utredningen en mer likvärdig balans i de ekonomiska förutsättningarna mellan enskilda och kommunala huvudmän jämfört med i dag.

Den vägledande normen

Utredningens förslag reglerar att det är kommunerna som ska beakta den vägledande normen vid resursfördelningen till den egna verksamheten. Enskilda huvudmän påverkas därför inte direkt av detta förslag, eftersom det inte innebär något nytt uppdrag eller liknande för enskilda huvudmän.

Införandet av normen innebär heller ingen skillnad mot hur kommunernas beslut om resursfördelning till den egna verksamheten påverkar de enskilda huvudmännen i dag. Kommunens beaktande av normen kan därmed få en indirekt påverkan på de enskilda huvudmännen, eftersom de ska ersättas på samma grunder som hemkommunens utbildningsverksamhet. Om kommunen väljer att följa den vägledande normen för sin verksamhet kommer det därför att påverka även bidraget till enskild huvudman. Utredningen kan inte på förhand avgöra hur kommunerna kommer att förhålla sig till normen när den är en av flera aspekter som ska beaktas i resursfördelningen och kan därför inte bedöma hur stor den indirekta påverkan på de enskilda huvudmännen eventuellt kan komma att bli. Den typen av bedömningar begränsas också av att utredningens analyser avser 2022 och det är inte är säkert att situationen är densamma 2028 när normen införs. Kommunens resursnivå kan ha förändrats, satsningar kan ha genomförts och likaså kan andelen och antalet fristående skolor i en kommun ha ändrats.

Med denna reservation sagd, visade simuleringen av den vägledande normens utfall att merparten av kommunerna hamnade under normen. Det innebär att om dessa kommuner skulle följa normen skulle det

enligt regleringen om samma grunder betyda ett höjt bidrag på motsvarande sätt till enskilda huvudmän.

Motsvarande gäller för de kommuner som, även om det vid publiceringen av normen betonas att nivåerna inte avser en högstanivå, minskar sina resurser till de egna skolorna. Enligt regleringen om ersättning efter samma grunder innebär minskade resurser till kommunens skolor motsvarande för enskild huvudman. Av de 100 kommuner som enligt simuleringen skulle hamna över normen är det drygt hälften som har fristående skolor i sin kommun. Utredningen bedömer dock ovan att risken är begränsad för att flertalet kommuner skulle minska sina resurser enbart på grund av normen. De kommuner som ligger över normen enligt simuleringen för 2022, och som har fristående skolor inom kommunen, är spridda över landet och de fristående skolorna som är belägna i dessa kommuner har olika associationsformer och storlek. Utredningen ser därför inte heller det som troligt att kommunernas beaktande av normen skulle påverka olika typer av fristående skolor, vad gäller storlek eller associationsform, på olika sätt.

Införandet av kravet på att kommunen ska beakta normen när den tilldelar resurser till sin egen verksamhet skulle således kunna leda till mer resurser även till enskilda huvudmän. Precis som utredningen beskrev under konsekvenserna för de kommunala huvudmännen finns samtidigt en viss risk för att normen också kan bidra till att vissa kommuner blir mer återhållsamma i sin resurstilldelning. Utredningen bedömer dock denna risk som begränsad och ser inte att den generellt skulle kunna påverka fristående skolors möjlighet att kunna fortsätta bedriva sin verksamhet.

Villkorade belopp

Förslaget om villkorade belopp skulle kunna ge kommuner incitament att ge villkorade belopp för merkostnader för resursskolor, inriktningar samt satsningar, eftersom kommunen kan säkerställa att medlen går till ett avsett ändamål. De kommuner som i dag ger så kallade strukturbidrag till resursskolor eller ger mer i ersättning till vissa inriktningar kommer troligen att fortsätta göra det som i dag med den skillnaden att de får ställa villkor och återkräva medlen om villkoren inte uppfylls.

Beroende på hur kommunerna väljer att använda sig av villkorade belopp kan det få effekten att de enskilda huvudmännen får fler krav att följa. För en fristående skola som tar emot villkorade belopp för elever från olika kommuner skulle det kunna innebära att det är svårt att uppfylla villkoren om de skiljer sig åt mellan kommunerna. Det kan å andra sidan vara lika utmanande för en kommunal skola som har många elever från olika kommuner. För en enskild huvudman som endast tar emot ett fåtal elever från en kommun kan det till exempel vara svårt att motsvara villkor utifrån en särskild satsning. Samtidigt när ändamålet är en särskild satsning ser inte utredningen att det kan utgöra en omfattande del av finansieringen som den enskilde huvudmannen då riskerar att gå miste om för dessa elever. Dessutom borde ställda villkor på exempelvis resursskolor vara liknande oavsett kommun. Utredningen har därutöver bedömt att det kommunala intresset av att kunna säkerställa vissa åtgärder i sin kommun genom skolverksamheten överväger de nackdelar som kan uppstå för enskild huvudman. Det är därför angeläget att kommunen får en möjlighet att ge bidrag med villkor, som varken är ett generellt grundbelopp utan krav på specifikt innehåll eller ett tilläggsbelopp som är individbaserat och för undantagsfall. Möjligheten att kunna ställa villkor kan också för den enskilda huvudmannen innebära en ökad tydlighet om vad som gäller för bidraget jämfört med de strukturbidrag som en del kommuner använder i dag.

Avdrag för utbudsansvaret och möjligheten för kommunen att vid synnerliga skäl inte ge motsvarande tillskott till enskild huvudman

Förslaget om att kommunerna ska få göra ett avdrag för merkostnader för utbudsansvaret kan påverka enskilda huvudmän genom att de kan få en intäktsminskning jämfört med i dag. Det förutsätter dock att kommunerna inför avdraget som en sänkning av bidraget för de enskilda huvudmännen och inte en ökning av resurserna till den egna verksamheten. Nettoeffekten för enskilda huvudmän är också beroende av kommunernas tillämpning av den vägledande normen. I de kommuner som, på grund av normen, beslutar att öka resurserna till skolan är det inte givet att avdraget kommer att innebära en intäktsminskning jämfört med i dag.

Även om en intäktsminskning skulle uppstå är avdraget avsett att kompensera för en merkostnad som kommunen har. Motsvarande gäller förslaget om att kommunen vid synnerliga skäl kan avstå från att ge motsvarande resurser till enskild huvudman vid tillskott under budgetåret. Enskilda huvudmän förlorar således en fördel de har haft fram till i dag genom att få samma ersättning trots olika ansvar. Enligt utredningens bedömning leder förslagen till att mer likvärdiga villkor uppnås mellan olika huvudmannatyper och att balansen mellan dem därmed förbättras. Detta till trots kan en intäktsförändring för de enskilda huvudmännen innebära att vissa anpassningar av verksamheten behöver göras i en övergångsperiod. Utredningen har därför föreslagit övergångsbestämmelser.

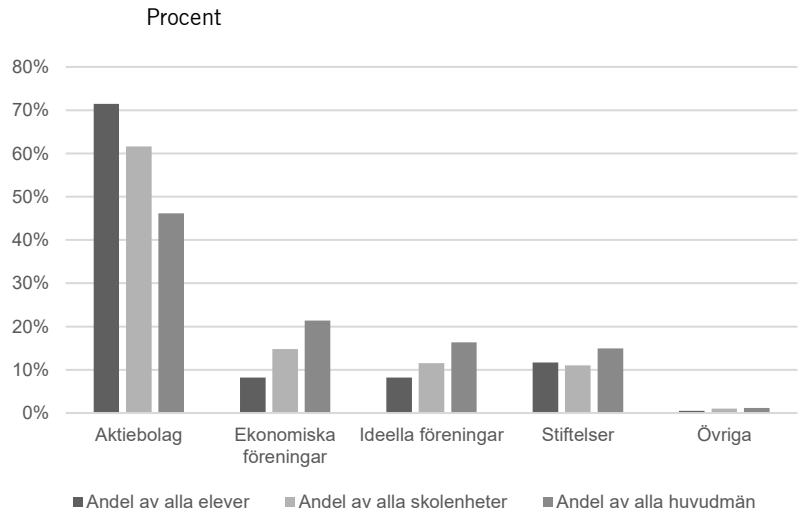
Nedan beskriver utredningen antalet huvudmän som kan påverkas och analyserar hur de påverkas av förslaget om ett avdrag för kommunernas utbudsansvar. När det gäller kommunens möjlighet att vid synnerliga skäl ge tillskott under året till egna skolor utan att ge till fristående skolor, bedöms det inte ha en betydande effekt på enskilda huvudmän. Dels är synnerliga skäl generellt sett mycket restriktivt när det kan tillämpas, dels är avsikten att det ska handla om speciella situationer där den kommunala skolan har behov av resurstillskott under budgetåret på grund av merkostnader till följd av utbudsansvaret som fristående skolor däremot inte har.

Antal enskilda huvudmän och omfattningen på verksamheten

Under kalenderåret 2022 fanns det 576 enskilda huvudmän inom grundskola och förskoleklass, som totalt drev 873 skolenheter. Totalt omslöt dessa skolenheter knappt 198 000 elever. Till detta kommer ett mindre antal huvudmän som bedriver så kallade friliggande fritidshem, som inte ligger i anslutning till en skolenhet, (cirka 30 huvudmän), eller som bedriver anpassad grundskola och som inte samtidigt bedriver grundskola (cirka 10 huvudmän).

Den vanligaste associationsformen var aktiebolag. Det gäller oavsett om fördelningen av det totala antalet elever, skolenheter eller huvudmän studeras (se figur 11.1).

Figur 11.1 Fördelning av antal elever, skolenheter och huvudmän per associationsform i årskurs F–9 2022



Anm. I gruppen övriga ingår till exempel trossamfund samt handels- och kommanditbolag.
Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket.

Inom gruppen aktiebolag hade över 60 procent av skolorna en koncerntillhörighet, och på dessa skolor gick över 75 procent av eleverna i gruppen. Sett till alla elever som studerade hos enskilda huvudmän, oavsett associationsform, gick över hälften (56 procent) på skolor som ingick i en koncernstruktur. Koncernerna har således kommit att bli ett betydande inslag i friskolesektorn.

Friskolesektorn är dock heterogen. Vid sidan av koncernerna finns vad utredningen har valt att benämna *solitära* enskilda huvudmän, det vill säga huvudmän som varken ingår i en koncernstruktur eller driver fler än en skolenhet. Dessa solitärer finns i alla associationsformer och är många till antalet. Totalt drev de hälften av alla fristående skolor under 2022 och samlade knappt 37 procent det totala elevantalet i friskolesektorn. Även i denna grupp finns det dock stora skillnader. Å ena sidan finns små nischade skolenheter, ofta med en viss pedagogisk inriktning, med ett tiotal elever. Å andra sidan finns mycket stora skolenheter med flera hundra elever och stor ekonomisk omslutning.

Vid avgränsning till gruppen ”små solitärer”, här definierat som solitära huvudmän med högst 50 elever, fanns det 85 sådana huvud-

män under 2022. Av dessa var 38 aktiebolag, 25 ekonomiska föreningar, 16 ideella föreningar och 6 stiftelser. Även i denna grupp fanns det alltså en spridning av associationsformer. Totalt omslöt gruppen av små solitärer huvudmän cirka 1 procent av det totala antalet elever i friskolesektorn. Sett till var de flesta eleverna befinner sig är alltså större huvudmän klart överrepresenterade.

Tabell 11.1 Organisationsstruktur för enskilda huvudmän

Förskoleklass och grundskola, 2022

	Antal huvudmän	Andel av eleverna i friskolesektorn
Huvudmän som ingår i en koncern med flera skolenheter	103	56 %
Övriga huvudmän som driver två eller flera skolenheter	36	7 %
Solitära huvudmän med fler än 50 elever	352	35 %
Solitära huvudmän med högst 50 elever	85	1 %
Totalt	**576**	**100 %**

Anm. Procentsatserna har avrundats.
Källa: Egen bearbetning av statistik från Skolverket.

Underlag för utredningens analys

För att analysera ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän har utredningen fått tillgång till en sammanställning av ekonomiska data till grund för Skolinspektionens årsrapport 2022, där enskilda huvudmän med bokslutsdatum under 2021 ingår. Viss handpåläggning har gjorts av utredningen, eftersom vissa koncerner bedriver verksamhet i kommission och därmed inte redovisar alla nyckeltal i huvudmännens årsredovisningar. Detta har då samlats in manuellt. Utöver materialet från Skolinspektionen har utredningen också tagit del av ekonomiska data från Utredningen om vinst i skolan för de enskilda huvudmän som bedrevs i associationsformen aktiebolag under räkenskapsåren 2022 och 2023.

Utredningen bedömer att de nyckeltal som är mest relevanta att analysera i relation till ett avdrag för utbudsansvaret är dels rörelsemarginalen, dels olika nyckeltal som har att göra med det egna kapitalet. *Rörelsemarginalen* är den procentuella skillnaden mellan rörelsens intäkter och kostnader och visar hur mycket av intäkterna som

blir kvar för att täcka skatter, räntor och utgöra eventuell vinst. Det *egna kapitalet* är huvudmannens ”egna medel”, som har byggts upp genom ägartillskott och ackumulering av överskott. Det är det egna kapitalet som också utgör ett slags buffert för det fall att en huvudman går med ekonomisk förlust ett givet år. I det nedanstående analyserar utredningen till exempel det justerade egna kapitalet som andel av rörelseintäkterna.[3] Det kan sägas visa hur känslig huvudmannen är för intäktförsämringar. Nyckeltalet visar hur stor intäktsminskningen maximalt kan vara innan den förbrukar allt eget kapital, om ingen anpassning sker på kostnadssidan.

I källmaterialet är det inte möjligt att avgränsa analysen till de skolformer som är av intresse för det här betänkandet. Det betyder att nyckeltalen speglar hela huvudmannens verksamhet. Till exempel är det inte ovanligt att små huvudmän, vid sidan av utbildningsverksamheten, driver HVB-hem. På samma sätt är det vanligt att vissa större huvudmän också driver gymnasieskolor eller vuxenutbildning. Detta kan både tynga ner och lyfta upp nyckeltalen. I slutändan är det dock huvudmannanivån, med hela sin ekonomiska bärkraft, som ska hantera avdraget som har föreslagits av utredningen. Därmed bedömer utredningen att analysen ändå äger giltighet. För läsaren är det dock viktigt att komma ihåg att det föreslagna avdraget i många fall bara kommer att påverka en delmängd av huvudmännens intäkter. Huvudmännen kan ha intäkter från andra verksamheter och från andra finansieringskällor såsom statsbidrag.

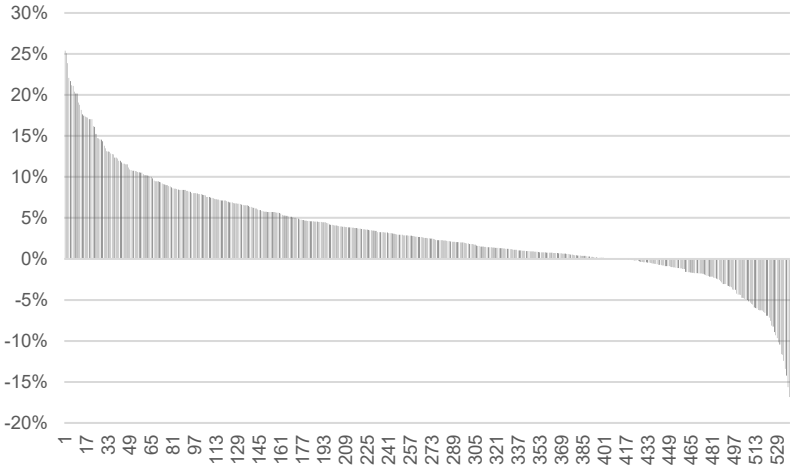
Enskilda huvudmäns rörelsemarginaler

I figur 11.2 redovisas rörelsemarginaler för alla enskilda huvudmän med verksamhet i grundskola och förskoleklass under 2022. Som framgår är spridningen mellan huvudmännen betydande: från +25 procent till –17 procent. Detta trots att utredningen har rensat datamaterialet från jämförelsestörande extremvärden.

[3] Att det egna kapitalet har justerats innebär att det även tar hänsyn till den del av det egna kapital som ligger som obeskattade reserver.

Figur 11.2 Rörelsemarginaler för enskilda huvudmän i årskurs F–9

Räkenskapsåret 2021



Anm. Fördelningen har rensats för ytterligheter i form av såväl positiva som negativa extremvärden.
Källa: Egna beräkningar med data från Skolinspektionen.

Den genomsnittliga rörelsemarginalen var 4,7 procent, uttryckt som ett vägt snitt utifrån antal elever. Ett ovägt genomsnitt var något lägre (3,4 procent), vilket indikerar att små huvudmän i regel har lägre rörelsemarginaler än stora huvudmän. Totalt var det 126 huvudmän i underlaget som hade en negativ rörelsemarginal under året. På dessa skolor gick cirka 11 procent av alla elever i fristående skolor. Detta ligger i linje med Skolinspektionens erfarenhet att cirka en femtedel av de enskilda huvudmännen går med förlust ett givet år.[4] Att en huvudman går med förlust är dock inte liktydigt med att huvudmannen går i konkurs. För det mesta ryms förlusterna inom det egna kapitalet.

När det gäller skillnader mellan olika typer av huvudmän framgår att koncernerna, som även omsluter flest elever, har den högsta rörelsemarginalen. I denna grupp var den genomsnittliga rörelsemarginalen 5,8 procent (ovägt snitt), det vill säga ungefär i nivå med det avdrag som har föreslagits av utredningen.[5] Avdraget träffar, som nämnts ovan, endast en delmängd av huvudmännens intäkter: dels kan huvudmannen ha intäkter från andra verksamheter, dels

[4] Skolinspektionen (2023). *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion.*
[5] Det vägda snittet var något högre: 6,0 procent under räkenskapsåret 2021.

från riktade statsbidrag som inte omfattas av avdraget. Avdraget kommer med andra ord inte att medföra att rörelsemarginalen faller med motsvarande andel. Bland koncernerna var det relativt ovanligt med negativa rörelsemarginaler. Endast 8 av 91 huvudmän rapporterade sådana siffror under året.

För de solitära huvudmännen är rörelsemarginalerna generellt lägre. Den genomsnittliga rörelsemarginalen var i den här gruppen cirka 2,9 procent (ovägt snitt).[6] Totalt var det 110 av 413 huvudmän som hade negativa rörelsemarginaler. Även om rörelsemarginalen är lägre än för koncerner är den fortfarande positiv, och det är alltså betydligt vanligare att solitära huvudmän har en positiv rörelsemarginal än en negativ. I undergruppen av små solitära huvudmän, det vill säga solitära huvudmän med högst 50 elever, är siffrorna tämligen jämförbara med huvudgruppen. Den genomsnittliga rörelsemarginalen var här något bättre (3,1 procent), samtidigt som andelen huvudmän med negativ rörelsemarginal var något högre.

Sammantaget tecknar denna genomlysning av de enskilda huvudmännens rörelsemarginaler bilden av en tämligen heterogen friskolesektor, där starkare rörelseresultat tenderar att vara koncentrerade hos de stora huvudmännen, med många elever och ofta ingående i koncernstruktur. Å andra sidan tycks marginalerna – även om de i regel är positiva – vara svagare hos mindre huvudmän, med få elever och som ofta bedriver endast en skola.[7]

Eget kapital hos enskilda huvudmän

Eftersom det ändå förefaller vara relativt vanligt att enskilda huvudmän går med förlust från år till år behövs det ett tillräckligt högt eget kapital för att kunna hantera dessa förluster och inte riskera att hamna på obestånd. Det justerade egna kapitalet i förhållande till rörelseintäkterna i sektorn som helhet uppgick till 17 procent (vägt snitt) under det studerade året. Återigen finns det stor variation mellan olika huvudmän.

[6] Det vägda snittet var något lägre: 2,7 procent under räkenskapsåret 2021.
[7] En annan skillnad att beakta vid jämförelsen är att när det gäller de mindre huvudmännen så har en aktieägare i fåmansföretag möjligheter att genom de så kallade 3:12-reglerna (57 kap. inkomstskattelagen 1999:1229) göra utdelning i stället för att betala motsvarande arbetsinkomst. Detta kan påverka rörelsemarginalernas storlek.

Till skillnad från vad utredningen kunde konstatera tidigare har de mindre huvudmännen i regel mer eget kapital som andel av de totala intäkterna än vad de stora huvudmännen har. I gruppen av solitära huvudmän uppgick det justerade egna kapitalet till 22 procent av omsättningen (ovägt snitt). I undergruppen av små solitära huvudmän var motsvarande andel 20 procent. Det kan jämföras med samma nyckeltal för de huvudmän som ingår i en koncernstruktur. I denna grupp utgjorde det justerade egna kapitalet 12 procent av omsättningen (ovägt snitt). Denna skillnad kan möjligen förklaras av att huvudmän i koncernstruktur, via olika former av koncerninterna bidrag, kan flytta ekonomiska resultat till exempelvis ett moderbolag. Effekten blir då att positiva resultat inte ackumuleras i huvudmannens egna kapital. Motsvarande sker även om en vinstdrivande huvudman beslutar om utdelning.

Eftersom mindre huvudmän i regel har mindre intäkter är det relevant att även analysera det egna kapitalets storlek. Totalt i friskolesektorn under det studerade året var det en femtedel av huvudmännen som hade ett eget kapital som understeg en miljon kronor. Ett så litet eget kapital skulle förbrukas vid ett elevtapp på knappt tio elever, om inte motsvarande anpassning sker på kostnadssidan. Dessa huvudmän har således en utsatt finansiell ställning och kan anses vara särskilt känsliga för intäktsminskningar. Totalt var det åtta procent av eleverna i friskolesektorn som studerade hos huvudmän med så låga nivåer på det egna kapitalet.

Bilden över vilka huvudmän som har ett så lågt eget kapital är dock tämligen disparat. I gruppen finns till exempel 15 huvudmän som tillhör koncerner, som av allt att döma skulle kunna hantera intäktsminskningar inom ramen för koncerninterna transaktioner. Bland de solitära huvudmännen som ingår i gruppen finns huvudmän med flera hundra elever och huvudmän som endast har ett tiotal elever. Andelen huvudmän där det egna kapitalet understiger en miljon kronor är dock klart högst i gruppen av små solitära huvudmän. I denna undergrupp var det mer än var tredje huvudman som har en så låg nivå på det egna kapitalet.

Om det egna kapitalets storlek i kronor jämförs mellan olika huvudmannatyper framgår att de större huvudmännens har mer eget kapital. Bland koncernerna var den genomsnittliga nivån på det egna kapitalet 23,5 miljoner kronor. Uttryckt som ett vägt genomsnitt var dock det egna kapitalet väsentligt högre (125,3 miljoner kronor).

Detta indikerar att de största koncernerna tenderar att ha mer eget kapital. Bland de solitära huvudmännen var nivån på det egna kapitalet i genomsnitt 6,4 miljoner kronor, och i undergruppen av små solitära huvudmän 5,6 miljoner kronor. Även om de solitära huvudmännen har mer eget kapital som andel av rörelseintäkterna är nivån på det egna kapitalet, uttryckt i kronor, alltså tydligt lägre.

Förutsättningarna att bära ett avdrag varierar med förmågan till anpassning

Vilka förutsättningar som finns i friskolesektorn att absorbera det föreslagna avdraget varierar, enligt utredningens bedömning, med förmågan till anpassning. Det är inte ovanligt att enskilda huvudmän möter förändringar i intäkter. Utredningen har i sina analyser noterat stora skillnader, inte minst på basis av skillnader i kapacitetsutnyttjande i den kommunala skolan, i skolpengen mellan olika år. Intäkter förändras också mer kontinuerligt när elever slutar på en skola utan att nya elever tillkommer. Att intäkterna minskar är således inte liktydigt med att enskilda huvudmän tvingas upphöra med sin verksamhet. Snarare har de att, som alla ekonomiska organisationer, anpassa sig till ett nytt intäktsläge.

Förmågan till anpassning kan dock skilja sig mellan olika huvudmän, där framför allt storleken på verksamheten kan vara en faktor av betydelse. För en huvudman med flera hundra, och i förekommande fall tusentals elever, torde det vara enklare att genomföra anpassningar. För dessa huvudmän finns normalt en skala på verksamheten som gör det möjligt att genomföra förändringar av kostnadsstrukturen. En huvudman med hög rörelsemarginal kan också låta avdraget helt eller delvis slå igenom på denna och på så sätt mildra anpassningen på kostnadssidan.

Omvänt kan förmågan till anpassning vara lägre hos enskilda huvudmän med ett litet antal elever och en ansträngd ekonomi redan i dagsläget. Hos dessa huvudmän kan det vara utmanande att genomföra ytterligare rationaliseringar av kostnadsstrukturen. Framför allt kan de stora kostnadsposterna – lärare och lokaler – vara svåra att påverka för en liten huvudman, samtidigt som verksamhetsvolymen kan vara så begränsad att kostnadsbesparingar är svåra att räkna hem i andra kostnadsslag. Många mindre huvudmän är också solitära och

kan därmed inte heller stöttas upp av ett annat bolag eller ägare som ingår i samma koncern.

I den mån utredningen ser risker för att enskilda huvudmän kan ha svårt att bära avdraget så är det framför allt i relation till de små solitära huvudmännen. Som har konstaterats ovan har dessa huvudmän lägre rörelsemarginaler än snittet. De har ofta även en nivå på det egna kapitalet, uttryckt i kronor, som kan göra verksamheten sårbar för ekonomiska förluster. Men framför allt är det den begränsade skalan på verksamheten som, enligt utredningens uppfattning, väcker frågor om dessa huvudmäns förmåga till anpassning. Enligt vad utredningen har erfarit ökar den ekonomiska känsligheten tydligt för enskilda huvudmän med färre än 50 elever. Samtidigt är det viktigt komma ihåg att de flesta elever i fristående skolor *inte* tillhör den här typen av små solitära huvudmän. Totalt omsluter de, som tidigare nämnts, endast en procent av det totala antalet elever i fristående skola i förskoleklass och grundskola.

Utredningens samlade bedömning

Som framgått är friskolesektorn heterogen. Det finns såväl huvudmän som har mycket goda marginaler och förutsättningar för att hantera ett utbudsansvarsavdrag, som huvudmän där förutsättningarna är mer begränsade. I den senare gruppen återfinns huvudmän med olika associationsformer och storlek. Över tid kan de ekonomiska förutsättningarna för samma huvudman variera. I tabell 11.2 sammanfattar utredningen huvudmännens ekonomiska förutsättningar utifrån deras organisationsstruktur.

Utredningen har kunnat konstatera att rörelsemarginalerna tenderar att vara starkare hos större huvudmän, ofta i en koncernstruktur, där en hög andel av friskoleeleverna finns. Omvänt är marginalerna något svagare hos de enskilda huvudmän som utredningen i det här sammanhanget har benämnt som solitärer. Denna grupp har dock ett större eget kapital i förhållande till sin omsättning. Från ett relativt perspektiv kan de därmed sägas ha en större buffert för att möta eventuella försämringar av rörelsemarginalen och för att på sikt kunna anpassa sig till ett nytt intäktsläge. Samtidigt är det tydligt att den absoluta nivån på det egna kapitalet är lägre hos de solitära huvudmännen. Även om förutsättningarna således skiljer sig åt mellan

dessa grupper av huvudmän innebär det inte att den ena gruppen helt saknar förutsättningar för att hantera ett avdrag.

Avgörande för förutsättningarna att kunna bära avdraget för utbudsansvaret är, enligt utredningens bedömning, förmågan till anpassning hos de enskilda huvudmännen. Vidare menar utredningen att denna i sin tur har ett starkt samband med verksamhetens storlek, där stora huvudmän torde ha en större anpassningsförmåga än små solitära huvudmän. Generellt sett bedöms ändå anpassningsförmågan som god i friskolesektorn. Under kalenderåret 2022 fanns det i genomsnitt 344 elever per enskild huvudman. Det utgör, enligt utredningens bedömning, en skala på verksamheten som medger anpassningar. De flesta enskilda huvudmän, närmare 80 procent, har också positiva rörelsemarginaler som skulle kunna användas för att mildra anpassningen på kostnadssidan.

Däremot finns det inom både små och stora enskilda huvudmän aktörer som har en mycket svag finansiell ställning och låg eller till och med negativ rörelsemarginal. Även om ett avdrag på grundbeloppet skulle addera till deras prekära ekonomiska situation är det, enligt utredningens bedömning, inte avdraget i sig som riskerar att göra så att dessa inte kan fortsätta att bedriva sin verksamhet. Risken för att skolor lägger ned enbart på grund av utbudsansvarsavdraget är enligt utredningen tydligt begränsad. I denna grupp finns mer fundamentala ekonomiska problem.

Utredningen vill också, i likhet med tidigare, betona att det är kommunernas hantering av avdraget som i praktiken blir avgörande för dess konsekvenser. Det i sin tur kan, enligt utredningen, avgöras av vilka ekonomiska ramar kommunerna har. Om kommunerna har möjlighet att öka resurserna till skolväsendet är det troligt att det inte blir någon sänkning för enskilda, utan i stället en höjning till kommunala huvudmän. Om kommunerna däremot framöver har ett mindre ekonomiskt utrymme är det mer troligt att det innebär sänkningar för de enskilda huvudmännen.

Det kan inte uteslutas att avdraget kan vara mer utmanande att hantera för vissa enskilda huvudmän, där små solitära huvudmän förefaller vara en känsligare grupp. Dessa huvudmän utgör dock en liten andel av huvudmännen och samlar en liten andel av de totala antalet elever i fristående skola. Utredningen har tidigare skrivit att avdraget för utbudsansvaret avser en skillnad i merkostnader som finns mellan kommunala och enskilda huvudmän. Det finns med ut-

gångspunkt i det inte skäl att differentiera *avdraget* mellan olika typer av enskilda huvudmän. Däremot kan det som utredningen beskrev tidigare finnas skäl till att *bidraget* kan vara differentierat beroende på olika förutsättningar för verksamheten. I dag använder till exempel kommuner olika former av strukturbidrag såsom för resursskolor och små skolor. Genom utredningens förslag om villkorade belopp förtydligas och förstärks denna möjlighet, till exempel för att ge villkorade belopp för merkostnader vid små skolor på landsbygden. Genom den vägledande normen får den kommunala huvudmannen också ett verktyg för att se vilken nivå som resurser borde vara på, med utgångspunkt i de strukturella förutsättningarna och givet en genomsnittlig effektivitets- och ambitionsnivå.

Den samlade bedömningen som utredningen gör är att ett avdrag på sex procent av grundbeloppet för enskilda huvudmän – generellt sett – har förutsättningar att bäras i sektorn. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av att utredningen har föreslagit övergångsbestämmelser och ett ikraftträdande som medger en rimlig förberedelsetid för att anpassa verksamhetens kostnader.

Tabell 11.2 Sammanfattning av ekonomiska nyckeltal fördelat efter organisationsstruktur

Enskilda huvudmän i förskoleklass och grundskola under räkenskapsåret 2021

	Rörelsemarginal	Andel med negativ rörelsemarginal	Justerat eget kapital som andel av omsättningen	Andel med eget kapital under 1 miljon kronor
Huvudmän som ingår i en koncern med flera skolenheter	5,8 % (6,0)	8,8 %	12,2 % (10,9)	16,5 %
Övriga huvudmän som driver två eller flera skolenheter	2,7 % (4,6)	23,5 %	17,4 % (18,7)	5,9 %
Solitära huvudmän med fler än 50 elever	2,8 % (2,7)	25,9 %	22,0 % (21,1)	19,0 %
Solitära huvudmän med högst 50 elever	3,1 % (3,1)	30,0 %	20,3 % (19,4)	35,7 %
Totalt	**3,4 %** (4,7)	**23,4 %**	**19,9 %** (16,9)	**19,9 %**

Anm. Genomsnitt redovisas som ovägt medelvärde med vägt medelvärde inom parentes.
Nyckeltalen speglar räkenskapsåret 2021, medan elev- och skolenhetsuppgifter speglar kalenderåret 2022.
Källa: Egen bearbetning av ekonomiska data från Skolinspektionen.

11.3.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Skollagen reglerar att alla ska ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet, oavsett var i landet den anordnas. En välfungerande skola har betydelse för såväl den enskilda individen som för samhället i stort. Bland annat har tidigare studier visat på betydelsen av utbildningens kvalitet för den ekonomiska tillväxten.[8] Skolan är också en bestämningsfaktor för hälsan och kan vara en stark skyddsfaktor för individen.[9] Som nämnts tidigare i betänkandet har resurser betydelse för utbildningens kvalitet och effekten är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart. Det understryker vikten av en likvärdig resursfördelning som utgår från elevernas skilda förutsättningar.

Syftet med en vägledande norm är att bidra till en mer likvärdig ersättning till skolan inom landet, för att på så sätt skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning. En likvärdig resursfördelning betyder inte att det ska vara exakt samma resursfördelning överallt, utan att den ska vara likvärdig med hänsyn tagen till de förutsättningar som råder. Likvärdighet i resursfördelningen är dock inte detsamma som likvärdighet i kvalitet och skolresultat. Som utredningen har nämnt tidigare är det också avgörande hur tilldelade resurser används. En likvärdig resursfördelning kan dock ses som en väsentlig förutsättning för att bidra till en likvärdig utbildning, även om det inte är den enda åtgärden som kan behövas för att åstadkomma det. Framtagandet och förvaltningen av den vägledande normen är samtidigt en åtgärd med en jämförelsevis låg kostnad, som kan bidra till en hög nytta och ett väsentligt samhällsvärde genom att bidra till en ökad likvärdighet i resursfördelningen inom landet.

Förslagen om avdraget för merkostnader för utbudsansvaret och om villkorade belopp, syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar mellan enskilda och kommunala huvudmän inom en kommun utifrån de ansvarsskillnader som finns. Olika ersättning ur ett huvudmannaperspektiv innebär på så sätt en likvärdig ersättning ur ett elevperspektiv. Förslaget om villkorade belopp möjliggör också för kommunen att säkerställa att till exempel en resursskola har de utökade resurser

[8] Se t.ex. Hanushek, E. & Woessman, L. (2010). *Education and Economic Growth.*
[9] Socialstyrelsen (2023). https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/vagledning-for-elevhalsa/halsoframjande-skola/skydds--och-riskfaktorer/. Hämtat 2025-04-17.

som motiverade det villkorade beloppet. Detta är inte minst angeläget ur ett elevperspektiv och bidrar till en effektiv användning av resurser.

Givet att resurser används på ett effektivt sätt, kan det påverka skolresultatet och i förlängningen ha positiva samhällskonsekvenser. Kommuner som har en jämförelsevis låg resurstilldelning och otillfredsställande skolresultat, får genom normen ytterligare skäl att öka sin resurstilldelning. För kommuner som har en jämförelsevis hög resurstilldelning och samtidigt har goda skolresultat, kan normen däremot bidra till en återhållsamhet i resurstilldelningen framöver. Förutsatt att dessa kommuner i sina resursbeslut utgår från att skollagens krav ska kunna följas, får även det ses som en effekt som kan ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser genom att resurser då kan omfördelas till andra områden.

En vägledande norm skulle eventuellt också kunna bidra till att även kommuner som har en hög resurstilldelning men som samtidigt har låga skolresultat minskar sin resurstilldelning i nivå med normen. Utredningen bedömer dock att normen kommer att tillämpas i enlighet med vad som framgår av denna utredning, där normen ska vara ett av flera verktyg i resursfördelningen. Utredningen har därför bedömt att risken att för resurserna minskas enbart på grund av normen är begränsad. Utredningen anser också att normen i dessa kommuner kan bidra till att synliggöra eventuell ineffektiv användning av resurser, vilket är positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

11.4 Skyldigheter gentemot den Europeiska unionen

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet inte påverkar Sveriges skyldigheter gentemot den Europeiska unionen. Det rör sig främst om anpassningar för att åstadkomma en mer korrekt ersättning av skolan, som återspeglar skillnader i ansvar och i andra förutsättningar mellan huvudmännen. Utredningen bedömer tvärtom att förslagen samlat leder till en god överensstämmelse med EU:s principer om exempelvis statsstöd och konkurrens. Detta eftersom utredningen bedömer att det genom avdraget för utbudsansvaret finns förutsättningar för en mer korrekt ersättning till enskilda huvudmän, som bättre överensstämmer med vad olika huvudmän har för ansvar och kostnader. Det uppstår därmed inga utökade medel som skulle

riskera att begränsa konkurrensen i unionen eller innebära ett otillåtet statsstöd.

11.5 Organisatoriska konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte medför några direkta organisatoriska konsekvenser.

Skolverket behöver ha en organisation för att hantera de nya uppdragen, men har sedan tidigare en organisation för att hantera snarlika uppdrag.

Utredningen bedömer också att kommunerna bör kunna hantera ett beaktande av normen inom respektive organisation utan behov av omorganisering eller annan kompetens. Hanteringen av avdraget för utbudsansvaret bedöms inte heller leda till några organisatoriska konsekvenser, eftersom det i förordning fastställs en tydlig schablon. När det gäller villkorade belopp är det frivilligt för kommunerna att använda sig av dessa och den som använder dem kan påverka vilka konsekvenser det får genom att välja för vad de används och med vilka villkor.

Förslagen medför, enligt utredningen, inte heller behov av omorganisering eller annan kompetens hos enskilda huvudmän. Huvudprincipen om bidrag efter samma grunder kvarstår och redan i dag hanterar enskilda huvudmän olika hemkommuner med olika bidrag.

11.6 Pedagogiska konsekvenser

Utredningen bedömer att förslaget inte har några påtagliga pedagogiska konsekvenser. Förslagen syftar till en mer likvärdig finansiering av skolväsendet, vilket inte medför direkta pedagogiska konsekvenser.

11.7 FN:s konvention om barnets rättigheter

Utredningen bedömer att en ökad likvärdighet i ersättningen, som i sin tur kan bidra till en likvärdig utbildning, har positiva konsekvenser ur ett barnperspektiv. Genom att differentiera ersättningen efter ansvar bidrar det till att göra ersättningen mer likvärdig ur ett elevperspektiv inom en kommun. Det blir därigenom mer neutralt oav-

sett vilken huvudman som eleverna går hos inom en kommun. Genom att kommunerna med stöd av den vägledande normen kan kalibrera sin resursfördelning, bidrar det till att göra ersättningen mer likvärdig ur ett elevperspektiv inom landet. Det blir därigenom mer neutralt oavsett i vilken kommun som eleverna går i skola. Förslagen kan därmed sägas bidra till efterlevnaden av barnkonventionens artikel 2 om att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter samt artikel 28 om att barn har rätt till utbildning.

11.8 Påverkan på elever

När det gäller förslagens påverkan på barnen i egenskap av elever innebär förslagen enligt utredningen att det för gruppen elever sammantaget blir bättre med de nya verktygen för resursfördelningen. De effekter som förslagen har på eleverna är främst indirekta genom att såväl normen som avdraget för utbudsansvaret kan leda till ändrade resurser för en elevs skola. Samtidigt är skollagens bestämmelser oförändrade liksom huvudmannens ansvar att se till att varje elev får det stöd den har rätt till.

Normen anger vad skolan enligt modellen borde ha för resurstilldelning givet de strukturella förutsättningarna i respektive kommun och givet en genomsnittlig effektivitets- och ambitionsnivå. Normen synliggör också den socioekonomiska omfördelningen. Normen kan på så sätt bidra till en resursfördelning efter elevernas förutsättningar och behov, vilket enligt utredningen är positivt ur ett elevperspektiv. Normen kan också ha en betydelse om en skola både har kvalitetsbrister och får mindre tilldelning än vad normen anger. Elever och föräldrar kan då uppmärksamma Skolinspektionen på situationen.

Genom avdraget för utbudsansvaret och möjligheten att vid synnerliga skäl inte ge motsvarande resurser till enskild huvudman vid tillskott under budgetåret får den kommunala huvudmannen bättre möjligheter att utföra sitt uppdrag. Även det är enligt utredningen positivt ur ett elevperspektiv. Det kan innebära att det finns bättre förutsättningar för att ta emot de elever som med kort varsel börjar i den kommunala skolan. Som beskrivits tidigare innebär det olika resurstilldelning mellan kommunala och enskilda huvudmän, samtidigt som skillnaden motiveras av olika ansvar och en merkostnad för den kommunala huvudmannen. Olika ersättning ur ett huvud-

mannaperspektiv innebär därmed enligt utredningen en mer likvärdig resurstilldelning ur ett elevperspektiv. Om avdraget innebär en sänkning av bidraget för en fristående skola med mindre stabil ekonomi, skulle det kunna bidra till att en skola läggs ned och att eleverna därmed behöver byta skola. Utredningen har tidigare nämnt att skolbyten främst under terminerna kan vara negativt för elever, men som också nämnts tidigare har hemkommunen ett tydligt ansvar för att säkerställa alla elevers skolgång. I avsnitten om påverkan på de enskilda huvudmännen har utredningen också bedömt att friskolesektorn generellt sett kan bära avdraget och bedömt risken för att skolor lägger ned enbart på grund av avdraget som begränsad.

Förslaget om villkorade belopp bedömer utredningen är positivt ur ett elevperspektiv, eftersom en kommun genom villkoren bättre än i dag kan säkerställa att resurser går till skolverksamheten.

11.9 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning innehåller i artikel 24 området Utbildning. Där framgår bland annat att konventionsstaterna förbinder sig att ”personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning”[10]. Utredningen lämnar inga förslag som har någon direkt påverkan ur ett funktionsnedsättningsperspektiv. Utredningens förslag påverkar ersättningen till huvudmannen och därmed inte direkt vilka resurser och möjligheter till stöd som finns för den enskilda eleven. Det är huvudmannens ansvar, oavsett resurstilldelningen, att motsvara skollagens krav vad gäller till exempel extra anpassningar och särskilt stöd. Utredningens förslag som innebär att kommuner ska få ställa krav när utökade resurser ges till resursskolor, kan dock sägas bidra till att uppfylla konventionens artikel 24. Förslaget möjliggör för kommunerna att säkerställa att de utökade resurser som motiverade bidraget finns, vilket är betydelsefullt ur ett elevperspektiv.

[10] Artikel 24, 2d konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Förenta Nationerna.

11.10 Mänskliga rättigheter, jämställdhet, integration, med flera perspektiv

Utredningen bedömer att förslagen inte har några direkta konsekvenser för mänskliga rättigheter, jämställdhet, integration, det brottsförebyggande arbetet och den offentliga servicen. Exempelvis när det gäller de jämställdhetspolitiska målen bedömer utredningen att normen och möjligheten till avdrag inte har någon påverkan. Könsfördelningen i skolor med enskild huvudman är jämn 50–50, medan den är 52–48 i kommunala skolor till pojkars fördel.[11] När det gäller integrationen skulle en nationell vägledande norm, och den socioekonomiska omfördelning som ingår i denna, kunna bidra till integrationen genom att den ger kommunen ett verktyg för att fördela sina resurser på ett relevant sätt.

[11] Skolverket (2024). *Elever och skolenheter i grundskolan Läsåret 2023/24*.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

8 c §

Inför sitt beslut om resursfördelning ska kommunen beakta den vägledande nationella normen. Beslutsunderlaget ska dokumenteras.

Paragrafen är ny och anger att hemkommunen inför sitt beslut om resursfördelning ska beakta den vägledande nationella normen som Skolverket årligen fastställer. Normen ska fastställas utifrån vad som framgår av detta betänkande efter uppdrag i regleringsbrev. I betänkandet omfattar normen kommunens förskoleklass och grundskola i egen regi.

Med ett beaktande av normen utesluts inte annat som kommunen också har att beakta, såsom resultat, kvalitet, kommunalekonomiska förutsättningar, etcetera. Hur beaktandet ska gå till regleras inte närmare. Däremot är en förutsättning för beaktandet att Skolverket först har fastställt den årliga normen. På vilket sätt som normen har beaktats kan bli föremål för tillsyn och kommunen ska då kunna redogöra för hur beaktandet har gått till.

I andra meningen anges att beslutsunderlaget ska dokumenteras. Det anges inte närmare hur dokumentationen ska göras men det bör framgå att ett beaktande har skett och vilka överväganden som kommunen har gjort.

Överväganden finns i avsnitt 9.4.

9 kap.

19 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 20 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 21 § *tillkomma för enskilda elever*.

Paragrafen kompletteras i andra stycket med att bidraget utöver grundbelopp och tilläggsbelopp också består av villkorat belopp med hänvisning till relevant lagrum.

Överväganden finns i avsnitt 10.5.

9 kap.

20 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 12 § att anordna utbildning i förskoleklass. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

Paragrafen kompletteras med ett nytt tredje stycke om att hemkommunen ska göra ett avdrag avseende merkostnader för sitt ansvar att anordna utbildning.

Bestämmelsen är som utgångspunkt bindande för kommunen. Vid särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget. De särskilda skälen ska avse förutsättningarna för eller hanteringen av utbudsansvaret i den aktuella kommunen.

Överväganden finns i avsnitt 10.5.1.

9 kap.

20 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

Av ny paragraf framgår att hemkommunen utöver grundbelopp och tilläggsbelopp får ge ett villkorat belopp för merkostnader till följd av särskilda ändamål. Det kan exempelvis avse resursskolor, men kan också gälla skolor som har en viss pedagogik, kulturutövning, storlek eller annan jämförbar inriktning i verksamheten. Ändamålet kan också avse en särskild satsning som kommunen vill göra.

Paragrafen innebär en möjlighet för hemkommunen att ställa villkor som säkerställer att verksamheten motsvarar de förutsättningar som motiverar det utökade bidraget. Hemkommunen utformar villkoren och hur de kontrolleras samt när återkrav kan ske, men villkoren ska vara transparenta och inte godtyckliga.

Överväganden finns i avsnitt 10.5.2.

10 kap.

37 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 38 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 39 § *tillkomma för enskilda elever*.

Paragrafen kompletteras i andra stycket med att bidraget utöver grundbelopp och tilläggsbelopp också består av villkorat belopp med hänvisning till relevant lagrum.

10 kap.

38 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för
1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundskolan. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

Det nya tredje stycket motsvarar ändringen i 9 kap. 20 §, se kommentaren till den paragrafen.

10 kap.

38 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Paragrafen motsvarar förslaget om ny 9 kap. 20 a §, se kommentaren till den paragrafen.

11 kap.

36 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 37 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 38 § *tillkomma för enskilda elever*.

Paragrafen kompletteras i andra stycket med att bidraget utöver grundbelopp och tilläggsbelopp också består av villkorat belopp med hänvisning till relevant lagrum.

11 kap.

37 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för
1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna anpassade grundskolan.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i anpassade grundskolan. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

Det nya tredje stycket motsvarar ändringen i 9 kap. 20 §, se kommentaren till den paragrafen.

11 kap.

37 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna anpassade grundskolan.

Paragrafen motsvarar förslaget om ny 9 kap. 20 a §, se kommentaren till den paragrafen.

14 kap.

15 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 § och i vissa fall *ett villkorat belopp enligt 16 a §. Därutöver kan* ett tilläggsbelopp enligt 17 § *tillkomma för enskilda elever*.

Paragrafen kompletteras i andra stycket med att bidraget utöver grundbelopp och tilläggsbelopp också består av villkorat belopp med hänvisning till relevant lagrum.

14 kap.

16 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 3 § att erbjuda fritidshem. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

Det nya tredje stycket motsvarar ändringen i 9 kap. 20 §, se kommentaren till den paragrafen.

14 kap.

16 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem.

Paragrafen motsvarar förslaget om ny 9 kap. 20 a §, se kommentaren till den paragrafen.

24 kap.

5 §

Hemkommunen för en elev i en internationell skola på grundskolenivå, vars huvudman har fått ett godkännande enligt 3 a § eller ett medgivande enligt 4 a §, ska, om inte hemkommunen och huvudmannen är samma kommun, lämna bidrag till huvudmannen för skolan om

1. eleven får fullgöra sin skolplikt där, eller
2. hemkommunen får statsbidrag för eleven.

Bidraget ska lämnas från och med höstterminen det år eleven fyller sex år och bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd är hemkommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Om inte hemkommunen och huvudmannen för skolan har kommit överens om något annat, ska bidraget beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 januari.

Kommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 10 kap. 24 § anordna utbildning i grundskolan. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget.

Det nya fjärde stycket motsvarar ändringen i 9 kap. 20 §, se kommentaren till den paragrafen.

24 kap.

5 a §

Kommunen får också ge ett villkorat belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Det villkorade beloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.

Paragrafen motsvarar förslaget om ny 9 kap. 20 a §, se kommentaren till den paragrafen.

29 kap.

26 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av grundbelopp, *villkorat belopp* samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och 21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 och 13 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats.

Första stycket i lagrummet kompletteras med villkorat belopp.

Överväganden finns i avsnitt 10.5.2.

Referenslista

Svenska författningar

Lagar

Regeringsformen (1974:152).
Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Årsredovisningslagen (1995:1554).
Lagen (1997:614) om kommunal redovisning.
Bokföringslagen (1999:1078).
Inkomstskattelagen (1999:1229).
Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.
Socialtjänstlagen (2001:453).
Lagen (2008:962) om valfrihetssystem.
Skollagen (2010:800).
Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
Kommunallagen (2017:725).

Förordningar

Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.
Kommittéförordningen (1998:1474).
Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
Förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.
Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning.

Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordningen (2011:7) om dansarutbildning.

Skolförordningen (2011:185).

Förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Förordningen (2011:538) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

Förordningen (2013:361) om statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd.

Förordningen (2015:801) om internationella skolor.

Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

Förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling.

Föreskrifter och allmänna råd

Föreskrifterna (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Skolverkets allmänna råd (SKOLSFS 2022:334) Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Statistiska centralbyråns föreskrifter om uppgifter till statistik om kommunernas, regionernas samt kommunalförbundens årliga bokslut, Räkenskapssammandraget (SCB-FS 2024:21).

Internationella författningar

Konvention om barnets rättigheter. Förenta Nationerna.

Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Förenta Nationerna.

Lag om grundläggande utbildning, 628/1998, Finland.
Lag om statsandel för kommunal basservice, 618/2021. Finland.

Domar

HFD 2012:46.
HFD 2015 ref. 50.
HFD 2017 ref. 50.
HFD 2020 not. 4.
HFD 2020 ref. 8.
HFD 2020 ref. 69.

Dokument från riksdag och regering

Propositioner

Prop. 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor*.
Prop. 1994/95:157. *Ändring av bidragsbestämmelser för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.*
Prop. 1995/96:200. *Fristående skolor m.m.*
Prop. 1995/96:213. *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*.
Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*.
Prop. 2008/09:74. *Vårdval i primärvården*.
Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*.
Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
Prop. 2015/16:17. *Internationella skolor*.
Prop. 2021/22:161. *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*.
Prop. 2023/24:164. *Stärkta skolbibliotek*.
Prop. 2024/25:143. *En tioårig grundskola*.

Utskottsbetänkanden

1996/97:SoU18.
2021/22:UbU32.
2024/25:UbU3.

Riksdagsskrivelser

Rskr. 1996/97:263.
Rskr. 2021/22:362.
Rskr. 2024/25:39.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2022-05-12, dnr U2021/03103; U2022/01980.
Regeringsbeslut 2023-11-02, kommittédirektiv 2023:153.
Regeringsbeslut 2023-11-30, dnr U2023/03362.
Regeringsbeslut 2023-12-07, dnr U2023/02553 (delvis), U2023/03352 och U2023/03475.
Regeringsbeslut 2024-03-07, kommittédirektiv 2024:30.
Regeringsbeslut 2024-09-19, tilläggsdirektiv 2024:85.
Regeringsbeslut 2024-12-19, dnr U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.
Regeringsbeslut 2025-03-06, tilläggsdirektiv 2025:23.

Betänkanden

SOU 1993:30. *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*. Socialtjänstkommittén.
SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*. Utredningen om villkoren för fristående skolor.
SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*. Skolkostnadsutredningen.
SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. 2015 års skolkommission.

SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019*. Långtidsutredningen 2019.

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

SOU 2020:42. *En annan möjlighet till särskilt stöd Reglering av kommunala resursskolor*. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven.

SOU 2021:33. *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.* Utredningen om en tioårig grundskola.

SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.

SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*. Utredningen om utökad rätt till fritidshem.

SOU 2023:19. *Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola*. Utredningen om mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet.

SOU 2023:21. *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar.* Skolinformationsutredningen.

SOU 2024:50. *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.* Utjämningskommittén 2022.

SOU 2025:37. *Skärpta villkor för friskolesektorn*. Utredningen om vinst i skolan.

Webbsidor

Borne og Undervisningsministeriet (2024). https://www.uvm.dk/institutioner-og-drift/oekonomi-og-drift/regulerede-institutioner/takstkatalog-og-finanslov/takstkatalog. Hämtat 2025-03-27.

Civilstyrelsen.
https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1111#:~:text=%C2%A7%201.,i%20overensstemmelse%20med%20denne%20overbevisning.&text=Skolerne%20kan%20tillige%20omfatte%201%2D%C3%A5rig%20undervisning%20p%C3%A5%2010. Hämtat 2025-03-27.

Ekonomistyrningsverket (2024).
https://forum.esv.se/konsekvensutredning/analysera-forslagen/ta-stallning-till-paverkan-pa-kommunala-sjalvstyret/. Hämtat 2025-03-25.

Skolinspektionen (2024).
https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/. Hämtat 2025-03-27.

Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram. Hämtat 2025-03-05.

Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/resursskolor. Hämtat 2025-03-03.

Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/avgifter. Hämtat 2025-03-24.

Skolverket (2025). https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fritidshem-och-oppen-fritidsverksamhet. Hämtat 2025-03-24.

Socialstyrelsen (2023). https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/vagledning-for-elevhalsa/halsoframjande-skola/skydds--och-riskfaktorer/. Hämtat 2025-04-17.

Sveriges Kommuner och Regioner (2023).
https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskolakomvux/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan.2785.html. Hämtat 2025-03-25.

Sveriges Kommuner och Regioner (2024).
https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styraleda/driftformer/valfrihetssystem/ersattningsmodellersocialomsorg.1758.html. Hämtat 2025-03-27.

Sveriges Kommuner och Regioner (2025). https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasiekolakomvux/vagledningsvarpavanligafragor/fristaendeskolorbidrag/fragorochsvarfristaendeskolorbidrag.14178.html. Hämtat 2025-03-27.

Övriga publikationer och dokument

Friskolornas riksförbund (2024). *Skolnedläggningar 2014–2023 Ett kunskapsunderlag*.

Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt*. Skolverket.

Hanushek, E. & Woessman, L. (2010). *Education and Economic Growth.*

IFAU (2012). *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?.* Rapport 2012:17.

Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og privatskoleorganisasjonene (2024). *Tilskudd til private grunnskoler, Rapport fra arbeidsgruppe – 09.04.24*.

Lindquist, L. (2022). *Nyckeln till grundskolans finansiering*.

Malmö kommun (2024). *Lokalbehovsplan 2026–2035 Grundskolenämnden*.

OECD (2020). *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*. PISA, OECD Publishing, Paris.

Riksrevisionen (2018). *Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?*. RiR 2018:23.

Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser.* RiR 2022:17.

Rådet för främjande av kommunala analyser (2022). *Effektivitet i kommuner 2022*.

Skolinspektionen (2016). *Integrerade elever Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*. Kvalitetsgranskning 2016, dnr 400-2015:6583.

Skolinspektionen (2023). *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion*. Dnr SI2023:2142.

Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.

Skolverket (2014). *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*. Rapport 409 2014.

Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467 2018.

Skolverket (2019). *Förstudie om skolbyten mellan grundskolans årskurs 8 och 9, läsåren 2017/2018–2018/2019*. 2019-10-15, dnr 2020:126.

Skolverket (2021). *Utredning av kommuners hantering av tilläggsbelopp*. Rapport 2021:9.

Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om föreskrifter tilläggsbelopp*. Dnr 2022:1205.

Skolverket (2023). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalsystem.* Dnr 2022:2932.

Skolverket (2024). *Elever i anpassade grundskolan Läsåret 2023/24*. Dnr 2023:2058.

Skolverket (2024). *Elever i förskoleklass Läsåret 2023/24*. Dnr 2023:2057.

Skolverket (2024). *Elever och personal i fritidshem Läsåret 2023/24*. Dnr 2024:968.

Skolverket (2024). *Elever och skolenheter i grundskolan Läsåret 2023/24*. Dnr 2023:2057.

Skolverket (2024). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning Läsåret 2023/24*. Dnr 2024:970.

Skolverket (2025). *Lärarprognos 2024.* Rapport 2025:2.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). *Yttrande över Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53)*. 2023-03-31, dnr STY 2022/904.

Statistikmyndigheten SCB. *Räkenskapssammandraget 2024 Instruktioner, version 4*.

Statskontoret (2011). *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, 2011:17, dnr 2010/252-5.

Statskontoret (2013). *Resurserna i skolan*. Rapport 2013:10.

Statskontoret (2024). *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023 Antal, omfattning och innehåll*. Dnr 2024/20-5.

Stockholms stad (2024). *Budget 2025*.

Stockholms stad (2024). *Uppföljning av villkor för strukturbidrag till fristående resursskolor*. 2024-10-31, dnr UTBF 2024/5056.

Stockholms stad (2024). *Lokalförsörjningsplan 2025–2027 Med framåtblick till 2045*.

Svenskt Näringsliv (2020). *Friskolorna och skolkostnaderna*.

Svenskt Näringsliv (2021). *Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2018). *Fokus på Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2019). *Ekonomirapporten, oktober 2019 Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Inspel till utredningen Vinst i skolan*. 2024-10-16, skr. 2024/01747.

Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2024 En rapport baserad på en enkätundersökning till samtliga kommuner*.

Täby kommun (2021). *Utredning om likvärdig resursfördelning på gruppnivå och införande av strukturbidrag*. 2021-10-21, dnr BGN 2021/11-04.

Uppsala kommun (2021). *Utredning av finansieringsmodell för resursenheter inom grundskolan*. 2021-10-27, dnr UBN-2021-06595.

Uppsala kommun (2024). *Lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler 2025–2034 LFP UBN 2025*. 2024-11-13, dnr UBN-2024-05902.

Utbildningsdepartementet (2014). *Internationella skolor*. Promemoria 2014-09-02, dnr U2014/5177/S.

Utbildningsdepartementet (2022). *Remissammanställning av yttranden över betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)*. Dnr U2020/02667/S.

Vallentuna kommun (2022). *Utredning av förutsättningar för en kompletterande ersättningsmodell till verksamheter vars inriktning är elever i behov av särskilt stöd*. 2022-11-18, dnr BUN 2022.237.

Databaser och motsvarande

Kolada, från Rådet för främjande av kommunala analyser.

Skolverkets statistik och skolenhetsregister.

Statiskmyndigheten SCB:s statistik.

Underlagspromemorior till utredningen

Sweco (2024). PM, beräkningar till grund för nationell skolpengsnorm. 2024-06-24.

Kommittédirektiv 2023:153

En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet ska vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Utredaren ska bl.a.

- föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov,
- föreslå hur staten utifrån modellen för en nationell skolpengsnorm ska beräkna hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara, och
- med utgångspunkt i modellen för en nationell skolpengsnorm föreslå ett system där kommunerna fastställer och tilldelar medel till skolverksamheterna.

Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 april 2025. Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, inklusive för fri-

stående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 november 2026.

Det finns brister i den ekonomiska styrningen av skolan

Utbildningen i det svenska skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen [2010:800]). Det innebär att alla elever ska ha tillgång till en verksamhet med en så hög kvalitet att de fastställda målen för utbildningen nås, oavsett var i landet eleverna bor eller vilken skola de går i. Det har under flera år konstaterats av såväl statliga utredningar och Riksrevisionen som av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) att det finns brister i den ekonomiska styrningen av den svenska skolan. Detta innebär en risk för att inte alla elever får den likvärdiga utbildning av god kvalitet som de har rätt till, vilket kan påverka kunskapsresultaten negativt.

Kommunerna ansvarar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet, såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän, efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen skollagen). Fristående skolor finansieras genom bidrag från elevernas hemkommuner. Kommunerna ska ersätta de enskilda huvudmännen för varje elev utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna. Bidrag till en enskild huvudman ska bestå av ett grundbelopp som avser ersättning för kostnadsslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. I kostnadsslaget undervisning ingår särskilt stöd. Bidraget ska också i vissa fall bestå av ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska lämnas bl.a. för elever med omfattande behov av särskilt stöd och ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Det finns i dag betydande skillnader i hur stora resurser olika kommuner avsätter till skolan. Uppgifter om kommuners kostnader år 2020 visar att det skiljde cirka 70 000 kronor per elev mellan den kommun som hade högst respektive lägst kostnader för skolverksamheten. Att det finns en viss variation mellan kommuner när det gäller den ekonomiska styrningen av skolan är naturligt eftersom det huvudsakliga ansvaret för skolverksamheten är decentraliserat till

kommunerna och resurssättningen är starkt påverkad av demografiska och geografiska förhållanden som är svåra att påverka.

Enligt bl.a. Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan (U 2020:07) förefaller dock sambandet mellan resurser och behov vara svagt på kommunnivå och modellerna för ersättning till enskilda huvudmän varierar påtagligt mellan olika kommuner. Utredningen konstaterar att bara omkring hälften av skillnaderna mellan kommuners kostnader tycks kunna förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna (SOU 2022:53). Med strukturella förutsättningar avses vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar. Lönelägen och lokalkostnader kan t.ex. variera mellan glesbygd och storstad. Från ett likvärdighetsperspektiv framstår det som problematiskt att det råder så stora skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner om dessa skillnader inte kan förklaras av t.ex. skillnader i elevunderlag eller andra strukturella förutsättningar.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen bör återkomma med ett förslag på ett resursfördelningssystem till skolan (bet. 2021/22:UbU32 punkt 2, rskr. 2021/22:362). Enligt tillkännagivandet bör regeringen återkomma med ett nytt och genomarbetat förslag på ett resursfördelningssystem i skolan som är transparent, robust och förutsägbart och som tar hänsyn till skolors olika förutsättningar samt säkerställer resurser utifrån elevers förutsättningar och behov. Ett sådant förslag bör enligt tillkännagivandet bl.a. bygga på en analys av faktiska kommunala kostnader, t.ex. för ansvaret att tillhandahålla utbildning för alla barn, och konsekvenser för alla typer av fristående aktörer (bet. 2021/22:UbU32 s. 27).

Riksrevisionen har vidare rekommenderat regeringen att se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän. Det nationellt bestämda schablonbidraget bör enligt Riksrevisionen variera med avseende på bl.a. befolkningstäthet, lärarlönekostnader och lokalkostnader (Riksrevisionens rapport Skolpengen – effektivitet och konsekvenser, RiR 2022:17).

Uppdraget att föreslå en modell för att fastställa en nationellt bindande skolpengsnorm som gäller både kommunala och enskilda huvudmän

Av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) framgår att steg ska tas för att införa en nationellt bindande skolpengsnorm i syfte att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet.

Staten behöver ta ett större ansvar för styrningen av finansieringen

Skolan är en nationell angelägenhet, men det är i dag varje kommun som ansvarar för att fördela resurser till skolan. Detta har skapat olika förutsättningar i olika kommuner för både fristående och kommunala skolor, och därmed olika förutsättningar för elevernas utbildning. Att införa en nationell skolpengsnorm syftar till att åstadkomma nationellt bestämda nivåer för finansiering av skolan och skapa jämnare förutsättningar över hela landet.

För att en nationell skolpengsnorm ska kunna åstadkommas behöver en modell tas fram som används för att beräkna storleken på resurserna per elev utifrån varje huvudmans förutsättningar och behov. Att modellen tar hänsyn till varje huvudmans förutsättningar och behov innebär att storleken på resurserna per elev kommer att variera mellan huvudmän. Avsikten är att genom en sådan modell beräkna vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara och hur mycket resurser olika kommuner minst ska tilldela sina skolverksamheter. Det behöver beaktas att vissa enskilda huvudmän bedriver skolverksamhet i flera olika kommuner. Behoven, förutsättningarna och därmed kostnaderna vid dessa skolenheter kan skilja sig väsentligen åt vilket systemet behöver ta hänsyn till.

Ett system med en nationell skolpengsnorm bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det behöver dock beaktas att fritidshemmet delvis är finansierat av avgifter. Vidare varierar inskrivningsgraden i fritidshemmet kraftigt mellan kommuner och är betydligt högre i de lägre årskurserna, vilket också behöver beaktas.

Viktiga principer för en nationell skolpengsnorm är att den bör vara korrekt, transparent, begriplig och förutsägbar. För att öka likvärdigheten är det väsentligt att skolpengsnormen grundar sig på huvudmännens skilda förutsättningar och behov och hur dessa påverkar kostnader för till exempel undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokaler.

Den nationella skolpengsnormen behöver vidare återspegla de skillnader i ansvar som råder mellan kommunala och enskilda huvudmän samt strukturella skillnader när det gäller t.ex. lönenivåer och kostnader som är förknippade med att driva skola i glesbygd. Det är kommunerna som har ett lagstadgat ansvar för att alla barn i kommunen som har rätt till utbildning enligt skollagen och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt får plats i en skola (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen). När det gäller förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan har alla elever i en kommun rätt till en placering vid en skolenhet nära hemmet (9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen). De exempel på skyldigheter och ansvar som nämns ovan innebär merkostnader för kommunerna, som enskilda huvudmän inte har. Dessa skillnader i ansvar bör på ett rimligt och befogat sätt återspeglas i den modell som används för att beräkna storleken på resurserna.

En utmaning med att fastställa en nationell skolpengsnorm ligger i svårigheten att fastslå korrekta kostnadsnivåer. Som nämnts finns det stora skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner. Flera utredningar, exempelvis Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan konstaterar att bara omkring hälften av skillnaderna i kommuners kostnader tycks kunna förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna. En betydande del av skillnaderna beror alltså på annat än de förutsättningar för verksamheten som utredningen ovan har kunnat observera. Skillnader i ambitionsnivå och effektivitet lyfts av denna utredning fram som centrala förklaringsfaktorer (SOU 2022:53). Det är också tänkbart att det finns strukturella faktorer som tidigare utredningar inte har identifierat.

Eftersom utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig över hela landet, är det problematiskt om det är kommuners olika ambitionsnivå som styr resurssättningen av skolan, snarare än verksamhetens behov. Samtidigt kan det konstateras att det är svårt att mäta skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner. Utredningen om en mer likvärdig skola lyfter att problem i den nationella

kostnadsstatistiken för skolväsendet försvårar analyser och jämförelser av kommuners kostnader. Statistiken innehåller svårförklarade variationer som utredningen menar åtminstone till viss del beror på mätfel kopplade till svårigheter för kommunerna att vid inrapporteringen dela upp kostnaderna på olika kostnadsposter och verksamheter. I arbetet är det viktigt att undersöka kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken och hur den påverkar förutsättningen för att beräkna en skolpengsnorm.

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan har tagit fram nationella resursfördelningsmodeller. De förutsättningar som modellerna väger in är bl.a. skillnader i elevunderlagets behov, skillnader i strukturellt betingat kostnadsläge och skillnader i ansvar mellan huvudmän. Resursfördelningsmodellerna består av fyra delar: en grundersättning, ett strukturtillägg, ett individtillägg och ett ansvarstillägg. I den modell som Utredningen om ökat statligt ansvar har tagit fram, utgör grundersättningen, med en enhetlig ersättning per elev för alla huvudmän, själva basen. Strukturtillägget syftar till att kompensera för att olika huvudmän kan ha olika kostnadspåverkande förutsättningar i form av vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar. Individtillägget avser t.ex. tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Ansvarstillägget beror på vilket ansvar huvudmännen har enligt lagstiftningen, t.ex. kommunala huvudmäns ansvar för att se till att alla elever i kommunen får en utbildning.

Utredningen fastslår att en tillämpning av modeller med dessa fyra delar skulle stärka sambandet mellan skolverksamheternas resurser och skolverksamheternas behov och förutsättningar på huvudmannanivå. Utredningen konstaterar också att en tillämpning av dessa resursfördelningsmodeller enligt utredningens simuleringar skulle få betydande effekter i fråga om nivån på resurser för en huvudmans skolverksamhet. Det är möjligt att dessa effekter är befogade, men vissa mönster i hur olika kommuner skulle påverkas av en tillämpning av utredningens modeller tyder på att modellerna inte till fullo tar hänsyn till skillnader i verksamheternas behov. Det kan t.ex. ifrågasättas om modellerna fullt ut fångar upp de behov som finns hos kommunala huvudmän i glesbygd och detta trots att utredningen försökt utveckla modeller som ska justera för bl.a. gles bebyggelsestruktur. En förklaring till att utredningens modeller får effekter som eventuellt inte är fullt ut adekvata, kan vara de metodologiska

svårigheterna att helt förklara skillnaderna mellan kommunernas resurstilldelning. Kommunerna använder olika sätt för att beräkna och redovisa sina kostnadsslag och ersättningar. Det gör att det är svårt att jämföra skolkostnader mellan kommuner. Det verkar också finnas problem med kvaliteten på statistiken över kommunernas kostnader per elev som försvårar rättvisande kostnadsjämförelser mellan kommuner. Det finns sammantaget skäl att ytterligare undersöka skillnaderna mellan kommuners kostnader för skolverksamhet och hur dessa skillnader är kopplade till strukturella faktorer innan en nationell skolpengsnorm fastställs.

Kostnadsutjämningen, som är en del av det kommunalekonomiska utjämningssystemet, är statens sätt att utjämna för kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan regioner som beror på strukturella och opåverkbara faktorer, såsom ålderssammansättning, bebyggelsestruktur och socioekonomiska faktorer. För närvarande pågår det ett arbete med en översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet. I arbetet, som leds av en parlamentariskt sammansatt kommitté, ingår bl.a. att analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämningen för kommuner och regioner fångar upp skillnader i strukturella faktorer och vid behov föreslå ändringar i systemet (dir. 2022:36). Det ingår också i kommitténs uppdrag att analysera om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig grad i kostnadsutjämningen. Kommittén ska redovisa sitt arbete senast den 3 maj 2024. Det är viktigt att utredaren följer och beaktar utjämningskommitténs arbete noggrant. De analyser som utjämningskommittén redovisar kan behöva kompletteras med utgångspunkt i utredarens uppdrag om att ta fram en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm. Det kan också behöva undersökas hur sambandet mellan kommuners kostnader och strukturella faktorer ser ut i förhållande till de olika ingående kostnadsslagen för skolverksamhet. I arbetet är det också viktigt att undersöka kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken och analysera hur den påverkar förutsättningarna för en korrekt skolpengsnorm. Det ska därför analyseras och föreslås hur eventuella brister i den nationella kostnadsstatistiken kan åtgärdas.

Det arbete som de tidigare statliga utredningarna har genomfört, särskilt förslagen om nationella resursfördelningsmodeller som tagits fram av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan, är ett värdefullt kunskapsunderlag i det arbete med att föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm som nu ska ske. Som redan be-

skrivits består resursfördelningsmodellerna av en grundersättning, ett strukturtillägg, ett individtillägg och ett ansvarstillägg. Även om det, mot bakgrund av de skäl som anges ovan, krävs ytterligare utredning innan en nationell skolpengsnorm kan fastställas, bör dessa fyra huvuddelar kunna fungera som en möjlig utgångspunkt vid framtagandet av en modell för att beräkna storleken på resurser utifrån varje huvudmans förutsättningar och behov.

Modellen bör gälla både kommunala och enskilda huvudmän

Det nuvarande systemet för finansiering av enskilda huvudmän innebär i princip att kommuner – som huvudregel – ska basera sina bidrag till enskilda huvudmän på genomsnittskostnaden per elev för den verksamhet som kommunen erbjuder i egen regi eller i samverkan med annan kommun. Detta bidrag brukar ofta benämnas ”skolpeng”, ett begrepp som inte används i skolförfattningarna.

Som nämnts är spridningen i kommunernas kostnad per elev stor. För en enskild huvudman som tar emot elever från många olika kommuner kan därför ersättningen per elev variera väsentligt beroende på hur kostnadsläget ser ut i hemkommunernas skolverksamhet. Det kan leda till att elever med likartade förutsättningar, som ska delta i utbildning i en och samma fristående skola, men som är folkbokförda i olika kommuner, kan generera påtagligt olika bidragsbelopp till den enskilda huvudmannen. Om blandningen av elever från olika kommuner i en skola dessutom förändras från år till år kan det leda till relativt stora, och i viss mån oförutsägbara svängningar i de enskilda huvudmännens ekonomi och därmed deras förutsättningar att bedriva en skola av hög kvalitet.

Dagens system för ersättning till enskilda huvudmän är inte heller i alla delar transparent. Enligt Riksrevisionen kan bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun se ut på en mängd olika sätt. I myndighetens granskning framkommer att många av besluten är otydliga och inte uppfyller skolförordningens (2011:185) krav på vad redovisningen ska innehålla (RiR 2022:17). Detta är i sin tur något som har lett till en stor mängd rättstvister genom åren. Högsta förvaltningsdomstolen har vidare i två avgöranden slagit fast att generella beslut som bara speglar det kommunala budgetbeslutet och kommunens resursfördelningsmodell inte går att

pröva annat än genom laglighetsprövning (HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69).

Dagens system riskerar även att leda till omotiverat höga kostnader av kommunens utgifter för skolverksamhet. Flera aktörer, däribland Riksrevisionen och Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan, har uppmärksammat problemet att grundbeloppet, så som det är konstruerat i dag, inte beaktar skolverksamhetens blandning av fasta och rörliga kostnader. De huvudsakliga kostnaderna för verksamheten är, åtminstone i det korta perspektivet, fasta. När kommuner tappar elever, t.ex. på grund av att elever i de kommunala skolorna byter till en fristående skola, ökar ofta kommunernas utbildningskostnader per elev eftersom de inte fullt ut kan anpassa sina kostnader när elever slutar. Det i sin tur innebär att kommunerna också måste höja bidragen till de enskilda huvudmännen eftersom bidragen ska baseras på samma grunder som vid resursfördelning till de kommunala skolorna. Det leder till ökade utbildningskostnader i kommunerna trots att antalet folkbokförda elever i kommunen inte har förändrats.

Ytterligare ett problem med dagens system är att det inte beaktar den merkostnad som kommunen får genom det ansvar den har som kommunal huvudman. De kommunala huvudmännen är skyldiga att ansvara för att alltid kunna erbjuda alla barn i kommunen som har rätt till utbildning, plats i en skola och, när det gäller förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola, dessutom nära hemmet. Det är ett ansvar som de enskilda huvudmännen inte har. Kommunen behöver ha beredskap för att kunna ta emot nya elever och att hantera variation i elevunderlag över tid, t.ex. med hänsyn till att elevkullarna varierar från år till år eller med anledning av inflyttning till eller utflyttning från kommunen. En kommun kan även t.ex. med kort varsel behöva ta emot elever om Skolinspektionen återkallar godkännandet för en enskild huvudman vid tillsyn. För att klara upp- och nedgångar i elevantalet kan en kommun t.ex. behöva ha vakanta platser eller snabbt kunna bygga upp sin kapacitet. Detta beredskapsbehov varierar dock mellan olika kommuner, något utredningen måste analysera och ta hänsyn till. Bland annat Riksrevisionen har påpekat att de enskilda huvudmännen tilldelas resurser som förknippas med ett ansvar som de inte har och anser att det finns skäl att ompröva om enskilda huvudmän ska ersättas enligt samma grunder som gäller för fördelning av resurser till de kommunalt bedrivna

skolorna. Riksrevisionen har med anledning av bl.a. ovanstående rekommenderat regeringen att se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän (RiR 2022:17).

Det finns följaktligen flera skäl att separera finansieringen för enskilda huvudmän från den kommunala tilldelningen till de egna verksamheterna, genom att utifrån en nationell skolpengsnorm beräkna vad kommunerna minst ska ersätta de enskilda huvudmännen med. En sådan förändring skulle innebära att ersättningsnivåerna får en starkare koppling till de faktiska förutsättningarna och hur dessa påverkar kostnader för t.ex. undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokaler hos de enskilda huvudmännens verksamheter, i stället för att ersättningen bara speglar de kommunala huvudmännens kostnader. Förändringen skulle också leda till ett mer förutsägbart och transparent system. Utredaren ska sträva efter att förslagen inte ska leda till en ökad administrativ börda eller ökade administrativa kostnader för de enskilda huvudmännen. Vid en översyn av det nuvarande systemet för finansiering av enskilda huvudmän kan det nuvarande systemet för ersättning för mervärdesskatt till enskilda huvudmän behöva ses över.

Kommunernas samlade uppdrag behöver särskilt analyseras

Hur kommunerna fördelar resurser till skolan är i dag i huvudsak en kommunal fråga. Det är kommunerna som via kommunalskatten finansierar skolan och andra delar av den kommunala verksamheten. Därutöver tillkommer generella och riktade statsbidrag. De generella statsbidragen fördelas genom det kommunalekonomiska utjämningssystemet i statens budget. Bestämmelser i skollagen, skolförordningen, gymnasieförordningen (2010:2039) och läroplaner styr indirekt fördelningen av resurser genom att ange de krav som varje huvudman måste uppfylla.

För att öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet finns det ett behov av att minska de omotiverade skillnaderna i resurssättningen så att resurser i högre utsträckning avsätts i enlighet med de behov som finns i verksamheten. Med oförändrade ansvarsförhållanden när det gäller huvudmannaskapet för den kommunala skolverksamheten kommer det fortsatt att i huvudsak vara kommunerna som finansierar skolan främst genom inkomstbeskattning. Utred-

ningens huvudsakliga syfte är att genom att stärka den statliga styrningen åstadkomma ett system för en mer likvärdig resursfördelning, inte att öka statens andel av den totala resursfördelningen till skolan. En välfungerande och effektiv skolverksamhet ska inte per automatik tilldelas ytterligare resurser.

Syftet med en ökad statlig styrning är att stärka sambandet mellan behov och tilldelning av resurser för att uppnå en ökad likvärdighet i svensk skola. Med utgångspunkt i en sådan nationell skolpengsnorm som utredningen har i uppdrag att föreslå skulle staten, utifrån varje huvudmans förutsättningar och behov, kunna styra hur mycket resurser en kommun minst ska lägga på verksamheten i skolorna. Det bör kunna minska risken för stora, omotiverade skillnader i resurser mellan olika huvudmän, vilket på sikt kan leda till ökad likvärdighet.

En starkare statlig styrning när det gäller tilldelningen av resurser behöver bedömas utifrån den kommunala självstyrelsen. Kommunernas kostnader för pedagogisk verksamhet utgör ungefär 40 procent av den kommunala budgeten. En nationell skolpengsnorm skulle styra en stor del av kommunernas budget och därmed påverka handlingsutrymmet för kommunerna vad avser finansieringen av såväl skolverksamheten som den kommunala verksamheten i sin helhet. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör, enligt regeringsformen, inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 §). Det innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Samtidigt ställs den kommunala självstyrelsen ibland mot andra viktiga intressen, som till exempel nationella krav på en enhetlig reglering. Det finns då ett antal värden på nationell nivå som kan motivera att en lagreglering inskränker självstyrelsen. Likvärdighet är exempel på ett sådant värde (Kommunalt självstyre och proportionalitet, Statskontoret, 2011:17).

De analyser, undersökningar, överväganden och förslag som anges nedan bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i de fyra huvuddelar som Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan har presenterat, föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov,
- utforma modellen så att den tar hänsyn till de olika ansvar som kommunala och enskilda huvudmän har,
- föreslå hur staten utifrån modellen för en nationell skolpengsnorm ska beräkna hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara,
- undersöka kvaliteten i den nationella kostnadsstatistiken, och om det förekommer brister som riskerar att påverka modellens träffsäkerhet, föreslå åtgärder för att säkerställa att kvaliteten är tillräckligt hög,
- analysera och lämna förslag på hur osäkerheter i den statistiska analysen bör hanteras i utformandet av den nationella skolpengsnormen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utforma ett träffsäkert och välfungerande system för den nationella skolpengsnormen

En statlig myndighet bör ansvara för beräkningarna

Ett system med en nationell skolpengsnorm syftar till att stärka sambandet mellan ersättningsnivåerna och huvudmännens faktiska behov och förutsättningar. En statlig myndighet ska få i uppdrag att ansvara för beräkningarna och uppdateringarna av dessa. Det handlar dels om behov av löpande uppdateringar för att normen inte ska urholkas i förhållande till pris- och löneutvecklingen, dels om att de ekonomiska förutsättningarna kan förändras och modellen kan visa sig ha brister som gör att kostnadsnivåerna bör korrigeras. Det behöver därför utredas hur beräkningsgrunderna inom modellen för skolpengsnormen ska revideras samt hur ofta det bör ske. Även på

en övergripande nivå behöver modellen för en nationell skolpengsnorm utvärderas. Strävan efter långsiktighet är central men möjligheten att justera för bättre träffsäkerhet behöver noggrant vägas mot stabilitet i systemet.

Utgångspunkten bör vara att den nationellt bindande skolpengsnormen ska avse den totala kostnaden för en huvudmans skolverksamhet. Det kan dock finnas faktorer på huvudmannanivå som påverkar nivån på ett visst kostnadsslag men som staten, ur ett likvärdighetsperspektiv, inte har ett lika stort behov av att styra. Vilka kostnadsslag som ska omfattas av normen behöver därför utredaren analysera. Vidare kan det övervägas om det i modellen även bör ingå en differentiering när det gäller grundskolans och anpassade grundskolans olika stadier.

När en bindande nationell skolpengsnorm införs är det viktigt att ersättningarna inte blir lägre än vad som beräknats genom modellen för den nationella skolpengsnormen. Utredningen bör därför överväga eventuella sanktioner för de kommuner som tillför resurser som understiger vad som bör utgå enligt den nationellt bindande modellen för skolpengsnormen.

Ersättning för elever med omfattade stödbehov bör särskilt analyseras

I dag gäller att hemkommunens bidrag till en enskild huvudman, utöver ett grundbelopp, i vissa fall ska bestå av ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska avse ersättning för elever med omfattande behov av särskilt stöd, elever som har rätt till modersmålsundervisning eller elever som deltar i lovskola (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen). Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Flera utredningar har framfört att det finns allvarliga problem med tilläggsbeloppen för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Utredningen om en mer likvärdig skola fann att dagens bestämmelser och ordningen för tilläggsbeloppen inte fungerar tillfredsställande, vilket kan medföra att elever inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till (SOU 2020:28). Enligt utredningen verkar det t.ex. finnas stora skillnader när det gäller hur kommuner hanterar

frågor om tilläggsbelopp. Problembilden utvecklas av Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (SOU 2020:42). Det verkar exempelvis saknas en samstämmig bild hos kommuner och fristående verksamheter av vad tilläggsbelopp är och när det ska ges. Ansökningarna om tilläggsbelopp är mycket administrationskrävande och den kontinuerliga omprövningen leder till en stor administration och en ekonomisk osäkerhet för skolan. Dessutom kan väntan på ett besked om tilläggsbelopp, och därmed väntan på det stöd som det kan leda till, innebära en oro för eleven. Det kan också leda till att en elev inte tar del av utbildningen alls om det är fråga om en elev som stannar hemma från skolan på grund av otillräckligt stöd i skolan.

I propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd (prop. 2021/22:156) föreslogs lagändringar för att möjliggöra klargörande myndighetsföreskrifter om tilläggsbelopp för särskilt stöd, som kan bidra till att bedömningen av en elevs individuella stödbehov ska bli mer rättssäker och likvärdig över landet. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen (bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340). Regeringen har gett Statens skolverk i uppdrag att med utgångspunkt i propositionen lämna förslag dels på revidering av föreskrifter på förordningsnivå om bestämmandet av tilläggsbelopp, dels på förtydliganden om bestämmandet av tilläggsbelopp i myndighetsföreskrifter (U2022/01980). Uppdraget har redovisats den 15 augusti 2023.

Ersättning för elever med omfattande behov av särskilt stöd kräver en ansökan och är individuellt bestämd utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Det behöver därför utredas hur ersättningen för elever med omfattade stödbehov kan hanteras inom ramen för ett system med en nationell skolpengsnorm (se även avsnittet nedan om uppdraget att utreda ett system för en förutsägbar och långsiktig finansiering av fristående resursskolor). I det arbetet bör Skolverkets redovisning av uppdraget att ta fram föreskrifter om tilläggsbelopp och det fortsatta arbetet i frågan om tilläggsbelopp beaktas.

De analyser, undersökningar, överväganden och förslag som anges nedan bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- föreslå vilken statlig myndighet som ska ansvara för beräkningarna som ska göras utifrån den nationella skolpengsnormen,

- utreda och föreslå hur modellen för skolpengsnormen ska utvärderas och vid behov utvecklas,
- analysera och lämna förslag på vilka kostnadsslag som systemet med en nationell skolpengsnorm bör avse,
- överväga och vid behov föreslå en differentiering av skolpengsnormen mellan olika stadier i grundskolan och anpassade grundskolan,
- överväga och vid behov föreslå sanktioner för de kommuner som tillför resurser som understiger vad som bör utgå enligt den nationellt bindande modellen för skolpengsnormen,
- utreda och föreslå hur ersättningen för elever i behov av omfattande särskilt stöd kan hanteras inom ramen för ett system med en nationell skolpengsnorm, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ge kommuner ansvar för fastställande och tilldelning

Själva beräkningen av resurserna, som ska göras utifrån den nationella skolpengsnormen, ska göras av staten. Av dessa beräkningar ska det framgå hur mycket kommunerna minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara. Fastställandet av de ersättningar som ska tilldelas skolverksamheterna är delvis en annan fråga än beräkningen eftersom kommunerna kan välja att tilldela mer medel såväl till den egna skolverksamheten som till de enskilda huvudmännen än vad som beräknats enligt modellen. Fastställandet och den faktiska tilldelningen ska genomföras på kommunal nivå och utredningen behöver se över hur detta ska gå till. Genom införandet av en nationell skolpengsnorm kommer ersättningarna till de enskilda huvudmännen inte längre att bestämmas efter samma grunder som hemkommunerna tillämpar för den egna skolverksamheten. Kommuner som väljer att tilldela mer medel till den kommunala skolverksamheten ska inte heller vara skyldiga att tilldela enskilda huvudmän motsvarande summa.

Det ska alltså vara kommunen som, utifrån beräkningarna enligt modellen för den nationella skolpengsnormen, fastställer de slutgiltiga ersättningarna till den kommunala skolverksamheten samt till de enskilda huvudmännen som tar emot elever från kommunen. För att möjliggöra insyn i systemet är det viktigt att kommunerna redogör för hur stora resurser som har tilldelats till den kommunala skolverksamheten respektive till enskilda huvudmän för de elever som får sin utbildning i verksamheterna.

Det finns omständigheter som utredningen behöver ta hänsyn till vid ett införande av en nationell skolpengsnorm som är bindande. En nationell skolpengsnorm skulle medföra att vissa kommuner behöver öka resurstilldelningen till skolan. I de allra flesta fall kommer detta att leda till att sambandet mellan resurser och behov stärks, men det är också möjligt att vissa kommuner utvecklat lösningar som gör att goda resultat kan uppnås med relativt sett något mindre resurser. Det behöver också analyseras hur utformningen av den nationella skolpengsnormen förhåller sig till utjämningssystemet. Eventuellt behöver det föreslås förändringar av utjämningssystemet i syfte att åstadkomma en önskvärd omfördelning av resurser. Utifrån en sådan analys behöver utredningen undersöka behovet av resurstillskott till vissa av kommunerna för att dessa ska kunna fördela medel enligt den bindande skolpengsnormen utan att förändra skatteuttaget eller behöva minska sina ambitioner eller omfattningen av andra verksamheter med kommunalt huvudmannaskap.

Det behöver vidare noggrant analyseras vilka omställningsproblem som kan uppstå för såväl kommunala som enskilda huvudmän under övergången till ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm och behovet av åtgärder för att underlätta för huvudmännen att hantera omställningseffekterna behöver utredas. Det behöver också analyseras hur systemet kan implementeras så att huvudmännen får tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna. Det kan även finnas behov av övergångsbestämmelser och eventuellt ett stegvis införande. Utredaren ska också sträva efter att förslagen inte leder till en ökad administrativ börda eller ökade administrativa kostnader för huvudmännen.

Om omständigheterna bedöms vara sådana att det i dagsläget inte anses vara möjligt att införa en skolpengsnorm som är bindande bör det analyseras hur det kan utformas ett system där skolpengsnormen i stället har en vägledande funktion. En sådan vägledande skolpengs-

norm kan utgöra ett första steg mot att införa en skolpengsnorm som är bindande.

De analyser, undersökningar och förslag som anges nedan bör inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i modellen för en nationell skolpengsnorm föreslå ett system där kommunerna fastställer och tilldelar medel till skolverksamheterna,
- föreslå hur kommunerna regelbundet ska redovisa hur stora resurser som har tilldelats den kommunala skolverksamheten respektive den skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän,
- analysera hur ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm förhåller sig till det kommunala utjämningssystemet,
- analysera de omställningsproblem som kan uppstå under övergången till ett system med en nationell skolpengsnorm och utreda behovet av åtgärder för att underlätta för huvudmännen att hantera omställningseffekterna,
- om omständigheterna är sådana att det i dagsläget inte bedöms möjligt att införa en nationell skolpengsnorm som är bindande, föreslå hur det kan utformas ett system där skolpengsnormen har en vägledande men inte bindande funktion eller om ett stegvis införande är mer lämpligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag inklusive eventuella övergångsbestämmelser.

Uppdraget att se över hur ersättningen ska påverkas av elevers skolbyten

Systemet för resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen och för huvudmännens budgetar. Det finns i dag ingen reglering när det gäller skolbyten, utan skolbyten kan ske vid ett obegränsat antal tillfällen och vid alla tidpunkter givet att plats finns. Skolbyten kan påverka huvudmännens intäkter på ett påtagligt

sätt, eftersom stora delar av kostnaderna för verksamheten, åtminstone på kort sikt är svåra att minska. Byten av skola skapar därmed osäkerhet när det gäller de ekonomiska förutsättningarna.

Det är rimligt att resurserna i skolan, som huvudregel, följer eleverna. Alla huvudmän, både kommunala och enskilda, bör ha ett ansvar för att anpassa sina kostnader utifrån förändrade intäkter till följd av att elever byter skola. Det är emellertid inte möjligt att anpassa samtliga kostnader med omedelbar verkan eftersom skolverksamheten präglas av en blandning av fasta och rörliga kostnader. En huvudman som tappar elever under pågående termin står i huvudsak kvar med samma kostnader som huvudmannen hade när eleverna fanns i verksamheten. Det förefaller därför orimligt att hela ersättningen omedelbart skulle dras in när en elev byter till en skola som drivs av en annan huvudman. På motsvarande vis är det inte rimligt att en huvudman som får ett tillskott av elever under pågående termin omedelbart får full ersättning för dessa.

Utredningen bör därför föreslå ett förutsägbart och stabilt system där resurstilldelningen justeras under läsårets gång med hänsyn till hur huvudmäns fasta och rörliga kostnader förändras när elever byter skola. Vid utformandet ska hänsyn tas till den enskildes möjligheter att, vid behov, göra ett skolbyte under pågående läsår.

De analyser och förslag som anges nedan ska inledningsvis avse förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet och, i ett senare skede, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se vidare avsnittet om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- analysera hur huvudmännens budgetar påverkas av elevers byten av skola under läsåret,
- föreslå ett förutsägbart och stabilt system där resurstilldelningen justeras under läsårets gång med hänsyn till hur huvudmäns fasta och rörliga kostnader förändras när elever byter skola, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Förslagen för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan behöver beakta skolformernas särart

Det finns skäl att föreslå ett nytt resursfördelningssystem även för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Utredningen ska därför lämna förslag som avser gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan och som motsvarar de förslag som utredaren har lagt för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet, men med de avvikelser som är motiverade av de förstnämnda skolformernas särart. Utbildningen inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är exempelvis utformad med många olika nationella program, program som avviker från de nationella programmen och introduktionsprogram. Det grundbelopp per elev som huvudmän ska betala till enskilda huvudmän fastställs utifrån program och inriktning. I gymnasieskolan är det även vanligt att elever byter både program och inriktning under läsårets gång. Sådana byten får konsekvenser för huvudmännens budgetar. Vad utredningen särskilt behöver beakta när det gäller gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan utvecklas nedan.

För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bör en nationell skolpengsnorm differentieras utifrån program och inriktningar

Som framgår ovan är gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, jämfört med exempelvis grundskolan, komplexa till sin utformning, vilket en nationell skolpengsnorm bör förhålla sig till. Både gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är organiserade i program och inriktningar. Programmen och inriktningarna är till sin karaktär olika, såväl utifrån utbildningarnas syfte och innehåll som utifrån behov av personal, lokaler och material, och utifrån elevsammansättning. Dessa skillnader medför att de är olika kostnadskrävande. När det gäller gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bör en nationell skolpengsnorm därför differentieras med hänsyn till de olika programmen och inriktningarna, och för utbildningar som avviker från nationella program. Elever som inte är behöriga till nationella program ska erbjudas utbildning inom något av gymnasieskolans fyra introduktionsprogram. Utbildningen inom introduktionspro-

grammen utformas till stor del av huvudmannen utifrån elevens individuella behov och förutsättningar och skiljer sig av den anledningen i flera avseenden åt mellan olika huvudmän. I dag finns ingen nationell bild av introduktionsprogrammens kostnader.

En nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan bör konstrueras utifrån regleringen om att kommuner ska samverka med varandra

Kommuner, regioner och enskilda får anordna gymnasieutbildning, dvs. vara huvudmän för gymnasieskolor. Redan i dag är det vanligt att kommuner samverkar med varandra om gymnasial utbildning, bland annat i samverkansområden och gymnasieförbund. Riksdagen har beslutat ändringar i skollagen som innebär att kommunerna i fråga om gymnasieutbildning ska samverka genom avtal med minst två andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde (prop. 2021/22:159, bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411). Syftet med reformen är att skapa goda förutsättningar att erbjuda och upprätthålla ett ändamålsenligt utbildningsutbud inom gymnasial utbildning som tar hänsyn till kompetensbehoven på arbetsmarknaden. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2023 och ska tillämpas för första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025 när det gäller gymnasieskolan. I arbetet med att utreda en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan behöver utredningen ta hänsyn till detta nya system.

Det är bara ungefär hälften av eleverna som går i en kommunal gymnasieskola i hemkommunen. Övriga går i fristående gymnasieskolor i den egna kommunen eller i en annan kommun, eller i en offentlig gymnasieskola i en annan kommun (skolor där huvudmannen är en annan kommun eller en region). Därför behöver utredningen beakta gymnasieelevers rörelser över kommungränserna när den föreslår ett system med en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

I de fall en elev går i en gymnasieskola hos en kommunal huvudman i en annan kommun än elevens hemkommun, eller om eleven går i en gymnasieskola som drivs av en region, ersätter hemkommunen den mottagande huvudmannen med interkommunal ersättning. Om kommunen ingår i ett samverkansområde finns ofta överenskomna prislistor. Enligt de ändrade reglerna i skollagen som gäller samverkansavtal mellan kommuner när det gäller gymnasie-

skolan, ska interkommunal ersättning utbetalas till kommuner även inom ett sådant samverkansområde som följer av avtalet.

Utredaren ska därför

- utreda en nationell skolpengsnorm för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan med beaktande av de förhållanden som gäller specifikt för dessa skolformer,
- överväga och vid behov föreslå en differentiering av skolpengsnormen med hänsyn till program och inriktningar och för utbildningar som avviker från nationella program,
- utreda och föreslå hur interkommunal ersättning kan utformas i ett system med en nationell skolpengsnorm som införs utifrån regleringen av primära samverkansavtal och primära samverkansområden,
- analysera hur huvudmännens budgetar påverkas av elevers byten av gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, men också av elevers byte av program eller inriktning under läsåret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda ett system för en förutsägbar och långsiktig finansiering av fristående resursskolor

Resursskolor är skolenheter inom respektive skolform som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Såväl fristående som kommunala resursskolor är reglerade i skollagen inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan och gymnasieskolan. Det har tydliggjorts i skollagen att såväl fristående som kommunala resursskolors verksamhet är en form av särskilt stöd inom respektive skolform (se t.ex. 10 kap. 31 a och 35 §§ skollagen).

Det har under lång tid framförts att det finns problem med hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar. Det har framför allt framförts ett missnöje med hanteringen av de tilläggsbelopp som kommunerna ska lämna för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Problemen med resursskolornas situation och tilläggsbeloppen har exempelvis tagits upp av Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) och av Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (SOU 2020:42).

Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterar bl.a. att grundbeloppets konstruktion bygger på andra förutsättningar än de som råder vid en resursskola. Ordinarie skolor omfördelar resurser mellan elever med och utan behov av särskilt stöd inom ramen för grundbeloppet. I och med att resursskolor bara tar emot elever i behov av särskilt stöd, finns inte den möjligheten. Då samtliga elever vid en resursskola har ett omfattade resursbehov är det enligt utredningen begripligt att dessa skolor inte passar in i den nuvarande ersättningsmodellen. En följd av det är att resursskolorna blir helt beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever och att skolan dessutom kan ha kostnader därutöver. En resursskola är i grunden anpassad för en viss elevgrupp och har redan inledningsvis högre kostnader än vad grundbeloppet normalt täcker, för t.ex. anpassade lokaler och personal med specialistkompetens. Det är därför svårt att i detalj precisera kostnader för stödåtgärder för varje enskild elev, vilket är nödvändigt för att beviljas tilläggsbelopp eftersom det ska utgå från en elevs individuella behov.

Elevens behov av stabilitet och framförhållning är också viktiga parametrar att ta hänsyn till vilket, särskilt för små resursskolor, är nära förbundet med skolans resurser. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven konstaterar att finansieringen av fristående resursskolor är problematisk. Enligt utredningen innebär dagens ordning sammantaget en osäkerhet för eleverna, en omfattande administration för både enskilda huvudmän och kommuner samt svårigheter att planera verksamheten för de fristående resursskolorna.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen ska återkomma med förslag på en förutsägbar och långsiktig finansiering av skolgång för resursskolans målgrupp och att det därför snarast bör tillsättas en utredning med detta uppdrag (bet. 2021/22:UbU31 punkt 2, rskr. 2021/22:340). Enligt utbildningsutskottet är det ett stort problem att dagens skollag och reglerna för tilläggsbelopp inte är anpassade till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar. Utgångspunkten måste vara varje elevs rätt till utbildning. I dag råder det stor godtycklighet kring varje kommuns behovsbedömning av denna elevgrupp, vilket flera utredningar beskrivit. Utskottet framhåller vikten av att det säkerställs en nödvändig extra finansiering som krävs för denna resurstäta och anpassade skolmiljö (bet. 2021/22:UbU31 s. 37).

Det är angeläget att det finns ett väl fungerande system för finansieringen av fristående resursskolor. Inom ramen för uppdraget att föreslå ett system med en nationell skolpengsnorm ingår därför att föreslå en förutsägbar och långsiktig finansiering av resursskolorna.

Det framgår av skollagens förarbeten att den övergripande ambitionen är att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor (prop. 2009/10:165 s. 203 och 382). Vidare framgår det av rättspraxis att principen om det fria skolvalet även gäller elever som behöver gå i en resursskola (HFD 2017 ref. 50). Det kan därför finnas behov av att se över vad ett nytt finansieringssystem för de fristående resursskolorna kan innebära för de kommunala resursskolorna.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag till ett system för finansiering av fristående resursskolor som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar,
- utreda och föreslå hur finansieringen av fristående resursskolor kan hanteras inom ramen för ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av förslagen redovisas. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts-, ungdoms- och funktionshindersper-

spektiv. Om förslagen innebär personuppgiftsbehandling ska en dataskyddsanalys av behandlingen göras.

Utredaren ska redogöra för om förslagen bedöms medföra att det uppstår ett behov av resurstillskott till vissa av kommunerna för att dessa ska kunna fördela medel enligt den bindande skolpengsnormen utan att förändra skatteuttaget eller behöva minska ambitioner eller omfattning av andra verksamheter med kommunalt huvudmannaskap som t.ex. förskolan, socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården.

Utredaren ska också analysera vilka effekter förslag om en skolpengsnorm får på statens möjligheter till övrig ekonomisk styrning av skolan, t.ex. genom tillfälliga stimulansbidrag. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges skolledare, Sveriges lärare, Sveriges elevkårer samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska även föra dialog med och inhämta synpunkter från andra pågående utredningar som är relevanta för uppdraget.

Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklass, grundskola och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 april 2025. Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer ska redovisas senast den 1 november 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:23

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (U 2023:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2025

Förlängd tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm (dir. 2023:153).

Enligt de ursprungliga direktiven ska ett delbetänkande lämnas senast den 1 april 2025 som avser uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 16 juni 2025. Utredningstiden i övrigt ligger fast.

Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 1 november 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Beräkning av den vägledande normen

Den vägledande normen beräknas på skolenhetsnivå och baseras på nettokostnaden för förskoleklass och grundskola. Denna bilaga är en stegvis beskrivning av beräkningen av normen. Beräkningen baseras dels på kostnadsuppgifter som hämtas från kommunernas lämnade uppgifter till Räkenskapssammandraget som finns i SCB:s statistikdatabas, dels på index och schabloner som beskrivs nedan.

Beräkningen avser alla skolenheter med kommunal och enskild huvudman, däremot ingår inte skolenheter som har statlig huvudman. Internationella skolor ingår också i beräkningen. Även om enskilda huvudmäns skolenheter ingår i beräkningen, är normen endast vägledande för verksamhet i kommunens egen regi, varför publiceringen av normen enbart görs för de kommunala huvudmännens skolenheter. Ytterligare beskrivningar av modellen och ställningstaganden som har gjorts hittas i betänkandets avsnitt 6.2 och kapitel 9.

Parametrar

1. Det normgrundande beloppet

Nettokostnaden för verksamheterna förskoleklass och grundskola två år före det år som normen ska gälla används som bas för normen. Från denna nettokostnad enligt driftsredovisningen i Räkenskapssammandraget ska det göras ett antal avräkningar av belopp som inte ska ingå i normberäkningen, enligt nedan:

- *Skolskjuts*: Enligt belopp redovisat i Räkenskapssammandraget, SCB.
- *Köp från staten*: Enligt belopp redovisat i Räkenskapssammandraget, SCB.

- *Köp från utlandet*: Enligt belopp redovisat i Räkenskapssammandraget, SCB.
- *Lämnade bidrag*: Enligt belopp redovisat i Räkenskapssammandraget, SCB.
- *Hemkommunsansvar*: Detta avser kostnader till följd av kommunernas så kallade hemkommunsansvar, som inte är att betrakta som drift av skola utan omfattar olika myndighetsuppdrag (se bilagd tabell Reglering av hemkommunsansvaret). Dessa kostnader ingår i nettokostnaden för respektive verksamhet. Kostnaderna uppstår ofta på förvaltningsnivå och beräknas som 1 procent av den totala nettokostnaden, baserat på en fråga till ett urval kommuner. Kommunens ansvar enligt skollagen för att anordna utbildning i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla berörda i kommunen generar dock kostnader även på skolnivå för att bedriva utbildning. Detta så kallade utbudsansvar har däremot beräknats separat (se kapitel 10 och nedan) och ingår i modellen.
- *Tilläggsbelopp och motsvarande för kommunal regi*:
  - Kostnad för undervisning i modersmål, beräknas utifrån antal heltidstjänster inom modersmålsundervisning (antal årsarbetskrafter modersmålsundervisning * årslönekostnad). Uppgifter om årsarbetskrafter finns i Skolverkets statistik och årslönekostnaden hämtas från SCB (genomsnittlig lärarlön i kommunal grundskola). För beräkning av årslönekostnaden behövs även uppgifter om arbetsgivaravgifter som hämtas från förordningen om kommunalekonomisk utjämning (2004:881).
  - Kostnad för extraordinära stödbehov och lovskola, beräknas som ett schablonbelopp om 1,5 procent av nettokostnaden enligt enkät till kommuner.

Genom att avräkningsposterna ovan dras av från nettokostnaden kvarstår det normgrundande beloppet.

2. Reservationsposter för kommunalt ansvarstillägg

Nedanstående reservationsposter dras av från det normgrundande beloppet:

- *Tillägg för merkostnader för utbudsansvar*: beräknas som 5,4 procent[1] av det normgrundande beloppet (se kapitel 10).
- *Tillägg för merkostnader för gles bebyggelse*: beräknas iterativt som summan av gleshetstilläggen i riket (se nedan).

De reserverade tilläggen ska fördelas till skolenheter med kommunal huvudman (se nedan).

3. Det normgrundande beloppet efter att ansvarstilläggen har reserverats

Efter att ovanstående poster har reserverats, fördelas det återstående normgrundande beloppet till skolenheter med kommunal och enskild huvudman, genom en grundersättning och ett socioekonomiskt tillägg.

Grundersättning:	92 procent
Socioekonomiskt tillägg:	8 procent

Elevstatistik

1. Elevstatistik på skolenhetsnivå för förskoleklass och grundskola hämtas för de två föregående åren för att generera ett kalenderårsjusterat genomsnitt, vilket innebär att elevantalet under kalenderåret 2022 beräknas som ett genomsnitt av elevantalet under läsåren 2021/22 och 2022/23.
2. Antalet elever per årskurs summeras och klustras enligt stadierna: förskoleklass, årskurs 1–3, årskurs 4–6 och årskurs 7–9.
3. Alla skolenheter med tillhörande elevantal per stadie läggs i en tabell för normberäkning.

[1] En reservation om 5,4 procent motsvarar den effekt som ett avdrag om 6 procent från grundbeloppet innebär.

4. Den totala grundersättningen (92 procent av det normgrundande beloppet efter reservationsposter) fördelas mellan stadierna genom att multiplicera det totala antalet elever per stadie med index för stadiedifferentiering. Beräkningen ger grundersättningens så kallade prislapp per stadie.

Tabell 1 Index per stadie

Stadie	Index
Förskoleklass	0,85
Årskurs 1–3	1,0
Årskurs 4–6	1,05
Årskurs 7–9	1,2

Exempel: Grundersättningen är 100 miljarder kronor och antalet elever är 1 miljon.

Tabell 2 Stadiedifferentiering

	F-klass	1–3	4–6	7–9	Summa
Antal elever	100 000	300 000	300 000	300 000	1 000 000
Index	0,85	1,0	1,05	1,2	
Produkt	85 000	300 000	315 000	360 000	1 060 000
Prislapp	80 169	94 340	99 057	113 028	
Att fördela	8 108 867 925	23 301 886 972	29 716 981 132	33 962 264 151	100 000 000 000

Normberäkning

När grundersättningens prislapp per stadie har beräknats ska den läggas till varje skolenhet; innan justeringar kommer denna prislapp per stadie att vara densamma för alla skolor. Detta är utgångspunkten för normberäkningen. Till grundersättningen ska strukturtillägg och ansvarstillägg adderas och slutligen ska beloppet räknas upp till aktuellt års prisnivå enligt KPIF.

Strukturtillägg

Tillägg eller avdrag görs för alla skolenheter enligt beskrivning nedan. Kunskapsbidragets index för den socioekonomiska omfördelningen uppdateras årligen. Löneindex uppdateras när det uppdateras inom kostnadsutjämningen alternativt när modellen och normen utvärderas. Lokalindex kvarstår över tid och uppdateras i samband med utvärdering av modellen och normen.

1. Socioekonomisk omfördelning

Från Kunskapsbidragets index för aktuellt år hämtas ett index för varje skolenhet. Åtta procent av det normgrundande beloppet efter reservationsposter fördelas sedan till varje skolenhet enligt index. Nya skolenheter som saknar index tilldelas index 100 och internationella skolor som inte har några framtagna index tilldelas index 75.

2. Löneläge

Löneindex hämtas från kostnadsutjämningen och läggs in för varje skolenhet. Löneindexet är därmed detsamma över tid, fram till det uppdateras inom kostnadsutjämningen. Löneindex är samma för alla skolenheter i en lägeskommun. För skolor med index över 100 beräknas ett tillägg genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med summan av alla ersättningar i modellen dividerat med 100. För att ta hänsyn till att skolans kostnadsmix inte endast består av lönekostnader multipliceras tillägget med den så kallade lönekostnadsandelen (77,1 procent) från kostnadsutjämningens delmodell för förskoleklass och grundskola. Därefter får samtliga skolor ett avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

I den framtagna beräkningsmodellen har utredningen utgått från det löneindex och den personalkostnadsandel som har föreslagits av Utjämningskommittén 2022. Om kommitténs förslag inte beslutas bör beräkningen ändras så att det finns en symmetri mellan beräkningsmodellen och kostnadsutjämningen.

3. Lokalkostnadsläge

Ett lokalkostnadsindex har beräknats enligt beskrivningen nedan och läggs in för varje skola. Lokalkostnadsindex är samma för alla skolor i en lägeskommun. Tillägg beräknas genom att lokalkostnaden per elev i riket multipliceras med differensen mellan respektive skolas lokalkostnadsindex och 100, dividerat med 100. Därefter får samtliga skolor ett avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen. Lokalkostnaden per elev i riket beräknas från Räkenskapssammandraget enligt följande:

(externa lokalhyreskostnader + kalkylerade kapitalkostnader + interna lokalkostnader – externa bostads – och hyresintäkter)/ antal elever i kommunal skola F-9 i riket.

Beskrivning lokalkostnadsindex

Lokalkostnadsindexet har framtagits på följande sätt.

I ett första steg beräknas en normaliserad lokalkostnad per elev som ett ovägt medel av lokalkostnad per elev i kommungruppen (L_k) dividerat med lokalkostnaden per elev i riket (L_R), så att en kvot som varierar kring 1 erhålls.

1 $$NL_k = \frac{L_k}{L_R}$$

Inom varje kommungrupp görs sedan en differentiering med hjälp av det byggkostnadsindex som har föreslagits av Utjämningskommittén 2022. Först beräknas ett normaliserat byggkostnadsindex per kommun (NB_i) som kommunens byggkostnadsindex (B_i) dividerat med vägt genomsnitt av byggkostnadsindex för den kommungrupp som kommun *i* ingår i (B_{ki}).

2 $$NB_i = \frac{B_i}{B_{ki}}$$

Därefter beräknas varje kommuns korrigeringsfaktor (K_i) som 0,6 gånger normaliserat byggkostnadsindex minus ett. Multiplikationen med 0,6 motiveras av att byggkostnaderna bedöms påverka cirka 60 procent av lokalkostnaderna.

3 $$K_i = (NB_i - 1) \times 0{,}6$$

Därefter beräknas för varje kommun ett med byggkostnadsindex justerat lokalkostnadsindex (JL_i) som normaliserad lokalkostnad för den kommungrupp som kommun *i* ingår i (NL_{ki}), multiplicerat med ett plus korrigeringsfaktorn för kommunen (K_i).

4 $$JL_i = NL_{ki} \times (1 + K_i)$$

För ökad stabilitet har ett slutgiltigt lokalkostnadsindex (L_i) beräknats som ett medelvärde för det justerade lokalkostnadsindexet för 2020, 2021 och 2022.

Ansvarstillägg kommuner

Nedanstående tillägg görs enbart för skolenheter med kommunal huvudman.

1. Utbudsansvar

Den andel av det normgrundande beloppet (5,4 procent) som reserverats för utbudsansvaret fördelas till varje kommunal skolenhet genom att dividera beloppet med summan av alla elever i kommunal skola för att få tillägget per elev.

2. Gleshet

Ett gleshetsindex har beräknats enligt beskrivningen nedan och läggs in för varje skolenhet. För skolor med index över 100 beräknas ett tillägg genom att den del av gleshetsindex som överstiger 100 multipliceras med summan av grundersättningen och det socioekonomiska tillägget dividerat med 100. Eftersom storleken på grundersättningen påverkar gleshetstillägget – och vice versa – beräknas den totala avsättningen för gleshetstillägget iterativt.

Beskrivning gleshetsindex

Gleshetsindexet baseras på en regression där nettokostnaden för grundskolan per elev, exklusive nettokostnaden för skolskjuts, under perioden 2018–2023 har ställts mot variablerna

- genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare
- en kvadrerad version av samma variabel för att möjliggöra en avtagande effekt
- en ö-faktor uttryckt som andelen invånare som bor på små öar (<3 000 invånare) utan fastlandsförbindelse
- logaritmen av antalet elever i kommunal skola
- en kvadrerad version av samma variabel för att möjliggöra en avtagande effekt
- utveckling av antalet elever de senaste fem åren
- andelen av invånare 7–15 år med utländsk bakgrund
- andelen nyanlända elever
- index över strukturellt förväntat löneläge från den befintliga kostnadsutjämningen
- statsbidrag per elev
- andelen folkbokförda elever i fristående skolor.

I regressionen har utredningen kontrollerat för årsfixa effekter och för fixa effekter på riksområdesnivå (NUTS2), eftersom de kostnader som är relaterade till gleshet inte enbart är strukturellt betingade. Totalt kan den statistiska modellen förklara cirka hälften av den totala variationen i nettokostnaden för årskurs 1–9, exklusive skolskjuts. Utifrån det skattade sambandet mellan kostnaden och de variabler som berör gleshet – genomsnittligt avstånd samt ö-faktorn – har merkostnader för gleshet beräknats på kommunnivå. Dessa merkostnader har sedan gjorts om till ett index där indexvärden över 100 indikerar merkostnader.

Summering, uppräkning med KPIF och publicering

Ett normbelopp per skola och stadie räknas fram genom att addera samtliga tillägg ovan till grundersättningen. Normbeloppen räknas därefter upp med genomsnittet för KPIF de två föregående åren.

Normen publiceras slutligen, som framgår av tabell 9.2 i betänkandet, på skolenhetsnivå och aggregerat på kommunnivå med den totala normen, socioekonomiskt tillägg, modellberäknad lokalkostnad, platsgarantitillägget samt gleshetstillägget. I tabell 9.2 har för enkelhets skull endast normen för årskurs 1–3 getts som exempel, men vid publicering ska samtliga stadier ingå.

Bilaga. Hemkommunsansvaret

Tabell 3 Reglering av hemkommunsansvaret

Anpassad grundskola, fritidshem, förskoleklass och grundskola

Författningsstöd (skollagen om inget annat anges)	Verksamhet	Exempel på uppdrag som utförs
Anordna utbildning		
Anordna utbildning i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda, alternativt inom anpassad grundskola komma överens med en annan kommun (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 §). Erbjuda fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola och särskilda utbildningsformer samt även för elever som går i en fristående skola i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning (14 kap. 3 § och 11 §).	Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem	Exempelvis framtagande av prognoser för befolkningsutveckling och av lokalplanering samt delta i översikts- och detaljplanearbete
Alla elever ska ha lika tillgång till utbildning och utformningen av grundskola och anpassad grundskola ska beakta vad som är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt (1 kap. 8 §, 10 kap. 29 § och 11 kap. 28 §).	Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem	
Anordna särskild undervisning på sjukhus och institution (24 kap. 17 § och 19 §).	Förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola (särskilda utbildningsformer)	

Författningsstöd (skollagen om inget annat anges)	Verksamhet	Exempel på uppdrag som utförs
Beslut om skolplacering		
Efter önskemål och närhet (9 kap. 15 §, 10 kap. 30 §, 11 kap. 29 §).	Förskoleklass, grundskoleklass och anpassad grundskola,	Exempelvis handläggning av ansökningar om skolplacering och hantering av överklaganden.
Vid eller så nära som möjligt den skolenhet där eleven får utbildning (14 kap. 10 §).	Fritidshem	
Utreda och besluta om mottagande inom anpassad grundskola		
Utreda och besluta om mottagande inom anpassad grundskola (7 kap. 5 §).	Anpassad grundskola	Exempelvis genomföra utredningar om målgruppstillhörighet och hantera överklaganden.
Utreda och besluta samt ta emot och vidta övergångsåtgärder gällande elever som visar sig inte tillhöra målgruppen efter mottagande (7 kap. 5b §).	Anpassad grundskola	
Bevaka och besluta om skolplikt		
Pröva frågan om uppskjuten skolplikt (7 kap. 10 § 3 st.).	Förskoleklass	Exempelvis handläggning av ansökningar om uppskjuten skolplikt och hantering av överklaganden. Bevakning av att samtliga elever har en skolplacering.
Pröva frågan om tidigare start i grundskolan och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass inom anpassad grundskola (7 kap. 11 a och 11 b §).	Anpassad grundskola	
Pröva frågan om skolpliktens förlängning (7 kap. 13 §).	Grundskola och anpassad grundskola	
Pröva frågan om skolpliktens upphörande vid uppfyllda betygskriterier. (7 kap. 14 §).	Grundskola och anpassad grundskola	
Pröva frågan om rätten att slutföra skolgången (7 kap. 16 §).	Grundskola och anpassad grundskola	
Pröva frågan om annat sätt att fullgöra skolplikten (24 kap. 25 §).	Grundskola och anpassad grundskola	
Se till att skolpliktiga barn som inte går i förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (7 kap. 21 §).	Förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola	
Samordna samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs, vid upprepad och längre frånvaro (7 kap. 21 §).	Förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola	
Förelägga vårdnadshavare om att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 23 §).	Förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola	
Pröva rätten till utbildning vid utlandsboende		
Pröva frågan om rätten till utbildning, om minst en vårdnadshavare är svensk medborgare (4 kap. 2 § 1 st. skolförordningen).	Förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola	Exempelvis utreda rätten till utbildning.

Författningsstöd (skollagen om inget annat anges)	Verksamhet	Exempel på uppdrag som utförs
Fördela resurser		
Fördela resurser efter elevers förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §).	Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem	Exempelvis undersöka hur kommunen ska fördela resurser efter elevers förutsättningar och behov. Utveckla resursfördelningssystem. Besluta om och hantera utbetalning av ersättning samt handlägga eventuella överklaganden. Handlägga ansökningar och besluta om tilläggsbelopp och hantera eventuella överklaganden.
Svara för rätten till tillfredsställande förhållanden vid boende utanför det egna hemmet (10 kap. 29 §).	Grundskola	
Bidrag till fristående, grundbelopp och tilläggsbelopp (9 kap. 19–21 §, 10 kap. 37–39 §, 11 kap. 36–38 §, 14 kap. 15–17 § samt skolförordningen 14 kap. 9–11 §).	Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem	
Interkommunal ersättning (9 kap. 16 §, 10 kap. 34 §, 11 kap. 33 § och 14 kap. 14 §).	Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem	
Viss ersättning till specialskola och sameskola (12 kap. 24 § och 13 kap. 22 §).	Specialskola och sameskola	
Ersättning till internationella skolor (24 kap. 5 §).	Internationella skolor	
Godkännande och tillsyn av friliggande fritidshem		
Handlägga ärenden om godkännande (2 kap. 7 § skollagen).	Fritidshem	Exempelvis handlägga ärenden om att starta friliggande fritidshem. Tillsynsbesök. Besluta om föreläggande och återkallelse och hantera eventuella överklaganden.
Tillsyn (26 kap. 4 § 1 pkt).	Fritidshem	
Insyn fristående skola		
Insyn i verksamheten för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn (9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 § och 24 kap. 7 §).	Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem och internationella skolor	Exempelvis besök vid fristående skolor eller ”insynsmöten”.

Författningsstöd (skollagen om inget annat anges)	Verksamhet	Exempel på uppdrag som utförs
Informationsskyldighet		
Information till vårdnadshavare och elever om utbildning som erbjuds i eller av kommunen samt om riksrekryterande utbildningar (29 kap. 19 §).	Förskoleklass, Grundskola, anpassad grundskola, fritidshem och internationella skolor	Exempelvis information på webbplats om skolor i kommunen och om hur det går till att söka tillstånd för att bedriva fritidshem och annan pedagogisk omsorg.
Information om möjligheten för enskilda att bedriva friliggande fritidshem och pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för fritidshem (29 kap. 19 §).	Fritidshem	
Offentlighetsprincipen		
Offentlighetsprincipen enligt offentlighets- och sekretesslagen samt arkivlagen.	Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem	Exempelvis registrera och arkivera inkomna handlingar. Pröva och lämna ut alternativt neka och hantera överklaganden vid förfrågan om att få utlämnat handlingar.

Källa: Skollagen där inget annat anges.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]