



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-09-24

Vår referens

Johanna Callegari
Utvecklingssamordnare
johanna.callegari@malmo.se

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

GRF-2025-10671

Sammanfattning

Grundskolenämnden har getts möjlighet att yttra sig gällande den så kallade skolpengsnormsutredningens första delbetänkande ”Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning (SOU 2025:72)”. I ärendet presenteras delbetänkandets förslag i korthet och grundskoleförvaltningens synpunkter samt förvaltningens förslag på yttrande.

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

- Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag på yttrande.

Beslutsunderlag

- Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skola (SOU 2025:72)
- G-Tjänsteskrivelse GRNAU 251010 Remiss Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)
- Förslag på yttrande GRNAU 251010 Remiss Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)

Beslutsplanering

Grundskolenämndens arbetsutskott 2025-10-10

Grundskolenämnden 2025-10-23

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen



Ärendet

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att en särskild utredare ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationell bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet är att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet.

Grundskolenämnden har getts tillfälle att yttra sig om utredningens första delbetänkande ”Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning (SOU 2025:72)”. Det berör förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshemmet. Förslag gällande gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan redovisas i kommande betänkande, som ska presenteras senast den 1 november 2025.

I tjänsteskrivelsen presenteras delbetänkandets förslag i korthet samt grundskoleförvaltningens synpunkter.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett system för resursfördelning med en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan och fritidshemmet. 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. En utgångspunkt för direktiven är att en likvärdig resursfördelning, som tar hänsyn till skillnader i ansvar och i strukturella förutsättningar, kan bidra till en likvärdig utbildning. Bakgrunden till uppdraget är bland annat 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.

Utredningens förslag i korthet

Sammanfattning

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

- Inför en vägledande norm för resursfördelning till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi.
- Inför ett avdrag från ersättningen till enskilda huvudmän för kommunens merkostnader för utbudsansvaret.
- Inför en möjlighet för kommunala huvudmän att vid synnerliga skäl frångå principen om bidrag på lika villkor när tillskott ges under budgetåret.
- Inför en möjlighet för kommunala huvudmän att införa villkorade belopp, där belopp kan villkoras och återkrävas om huvudmannen inte uppfyller villkoren.

Utredningens övriga förslag:



- Att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en definition av resursskolans målgrupp och uppdrag.
- Att regeringen ger Skolverket i uppdrag att, i samverkan med SCB, vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen när det gäller redovisning av kostnader/den nationella kostnadsstatistiken.
- Inget förslag på fördröjd ersättning vid skolbyten.
- Inget förslag gällande fritidshem och anpassad grundskola.

Kap 8 En bindande norm bör inte införas i nuläget

Utredningen bedömer att en bindande nationell skolpengsnorm skulle generera stora förändringar på skolenhets- och huvudmannanivå samt innebära ett stort ingrepp i det kommunala självstyret. En bindande nationell norm bedöms få en stor ekonomisk betydelse för en kommun, speciellt eftersom skolverksamheten utgör en betydande andel av kommunernas ekonomi. Med hänvisning till Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets vägledningar för vad som ska beaktas vid en eventuell inskränkning av den kommunala självstyrelsen bedömer utredningen att en bindande nationell skolpengsnorm skulle vara en icke-proportionerlig inskränkning. En vägledande norm bedöms vara ett mindre ingripande alternativ och utredningen bedömer att det inte vore proportionerligt att direkt införa en bindande norm utan att ha provat det mindre ingripande alternativet först. Utredningen gör därför bedömningen att det i nuläget inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm.

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

Utredningen föreslår att en vägledande norm för resursfördelning till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi införs och att Skollagen kompletteras med en bestämmelse om att kommunen ska beakta normen inför sitt beslut om resursfördelning, samt att kommunens beslutsunderlag ska dokumenteras.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att årligen beräkna och publicera den nationella normen inför ett nytt budgetår. Preliminära siffror ska tas fram senast den 30 juni och normen ska fastställas före september månads utgång.

Enligt utredningens förslag ska den vägledande normen 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, en socioekonomisk omfördelning samt justering för skillnader i lokal- och lönekostnadsläge. Normen avser den kommunala huvudmannen. När den publiceras ska den publiceras även på skolenhetsnivå. Vid publiceringen ska det framgå hur stor del som utgörs av socioekonomiskt tillägg, lokalkostnadsersättning och tillägg för utbudsansvaret.

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

Utredningen bedömer att en vägledande norm kan vara ett stöd för kommunerna gällande hur mycket resurser varje kommun bör tilldela sin verksamhet med hänsyn till kommunens strukturella och socioekonomiska förutsättningar. Utredningen föreslår



samtidigt att det i Skolverkets uppdrag ska ingå att utvärdera modellen efter fem år. Utvärderingen ska främst ske i ett utvecklande syfte, och bland annat överväga eventuella justeringar gällande stadiedifferentiering eller index samt om en motsvarande norm ska tas fram för fritidshemmet.

Utredningen bedömer att det i nuläget inte bör införas någon norm för fritidshemmet, då det av flera anledningar anses svårt att få fram en korrekt och rättvisande bild av nettokostnaden för fritidshemmet. Likaså bedömer utredningen att det inte bör tas fram varken en bindande eller vägledande norm för anpassad grundskola.

Kap 10 Avdrag för merkostnader för utbudsansvar bör införas

Utredningen föreslår att ett avdrag införs för kommunernas merkostnader för att anordna utbildning. Avdraget ska vara 6 procent av grundbeloppet. Vid särskilda skäl kan kommunen avstå från avdraget. Utredningen föreslår därför att Skollagen kompletteras med att kommunen från grundbeloppet till enskilda huvudmän ska dra av för merkostnad för ansvaret att erbjuda utbildning, samt att kommunen kan avstå från avdraget. Skolförordningen kompletteras med bestämmelser om avdragets storlek.

Utredningen föreslår också att kommuner ska ges möjlighet att vid synnerliga skäl frångå principen om bidrag på lika villkor gällande tillskott som ges under ett budgetår. Med synnerliga skäl avses oförutsedda situationer som kommunen i egenskap av ansvarig hemkommun måste hantera och som innebär merkostnader i den kommunala verksamheten, till exempel ett plötsligt ökat elevantal till följd av en oväntad skolnedläggning eller ett ökat antal asylsökande.

Vidare föreslår utredningen att kommuner ska ges möjlighet att införa villkorade belopp. Det innebär att kommunala huvudmän utöver grundbelopp och tilläggsbelopp kan tilldela enskilda huvudmän villkorade belopp för vissa ändamål. Det kan till exempel ges för merkostnader för resursskola eller en viss inriktning i verksamheten. En möjlighet till återkrav föreslås också införas.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången kalenderåret 2028. Övergångsregler i två steg föreslås, där avdraget är 3 procent år 2028 för att därefter öka till 6 procent 2029.

Utredningen bedömer att kommunernas lagreglerade utbudsansvar medför merkostnader. I korthet beskriver utredningen utbudsansvaret som att kommunerna vid varje givet tillfälle ansvarar för att säkerställa att det alltid finns en skola i rimlig närhet till hemmet för alla skolpliktiga barn. Kommunerna har således ansvar för att löpande kunna ta emot nya elever samt att anpassa verksamheten efter den demografiska utvecklingen. Variationer i den demografiska utvecklingen kan till exempel medföra merkostnader i form av överkapacitet när elevkullarna minskar. Utredningens beräkningar visar att kommunerna i praktiken också tar huvuddelen av utbudsansvaret. Sammantaget bedömer utredningen att kommunernas merkostnader för utbudsansvaret motsvarar 6 procent av grundbeloppet.

Avdraget bedöms spegla skillnaden i ansvar mellan olika typer av huvudmän och är tänkt att på så sätt bidra till en likvärdig resursfördelning i hela landet. En nationell



schablon på 6 procent bedöms bidra till transparens och förutsägbarhet för alla parter. En kommun kan också välja att avstå från avdraget. Om avdraget har använts eller inte ska framgå av ska framgå av kommunernas redovisning av bidraget till enskilda huvudman.

Möjligheten att frånga principen om bidrag på lika villkor vid synnerliga skäl vid tillskott under ett budgetår bedöms också spegla kommunala huvudmäns utbudsansvar. Med formuleringen ”synnerliga skäl” bedöms undantagsregeln omfatta situationer som går utöver kommunens ordinarie utbudsansvar.

Möjligheten att införa villkorade belopp bedöms stärka kommunens redan befintliga möjlighet att ersätta skolor för merkostnader för en viss inriktning eller annat. Kommuner kan redan idag till exempel ge högre ersättning till skolor som har merkostnader för att de har en viss begränsning av vilka elever som tas emot eller en viss inriktning, eller till resursskolor. Det saknas däremot författningsstöd för att ställa krav på vad en viss inriktning ska innehålla och för att återkräva medlen om inte villkoren uppfylls. Utredningen bedömer att dess förslag om villkorade belopp och möjlighet till återkrav stärker kommunernas möjlighet att säkerställa att resurser används till det de är tänkt. Det möjliggör lokala satsningar som ligger utöver skollagens uppdrag, till exempel skolfrukost eller särskilda sociala satsningar. Det kan också användas i relation till resursskolor.

Övriga förslag

- Att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en definition av resursskolans målgrupp och uppdrag (stycke 5.2.5).

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på ett system för finansiering av fristående resursskolor, utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar. I stycke 5.2 beskrivs hur utredningen har belyst fristående resursskolor utifrån olika perspektiv, bland annat ägandeform, innehåll och antagande, och funnit att det varierar stort. Den stora variationen gör att utredningen bedömer att resursskolornas målgrupp och uppdrag behöver förtydligas innan ett nationellt strukturbidrag, eller annan av staten bestämd ersättning, kan införas. Utredningen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att tydliggöra resursskolans målgrupp och uppdrag. I väntan på det kan de villkorade belopp som utredningen också föreslår fungera som en möjlighet för kommunen att ersätta fristående resursskolor för merkostnader, samtidigt som kommunen får ställa upp villkor för det villkorade bidraget.

- Att regeringen ger Skolverket i uppdrag att, i samverkan med SCB, vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen när det gäller redovisning av kostnader/den nationella kostnadsstatistiken (stycke 5.4.3)

I stycke 5.4 beskrivs hur utredningen bedömt vilka kostnadsslag som utredningens beräkningsmodell för en skolpengsnorm ska utgå från. Utredningen bedömer att nettokostnaden är den mest lämpade grunden för att



beräkna en norm och att alla kostnadsslag bör ingå i en bindande norm. Utredningen ser flera fördelar med att alla kostnadsslag ingår, bland annat att eventuella kostnader som redovisats på fel kostnadsslag inte påverkar normbeloppets storlek. Utifrån stickprov och simuleringar ser utredningen ändå att det finns vissa brister i statistiken på skol- och kommunnivå. Eftersom normen utgår från alla kostnadsslag bedömer utredningen att det inte påverkar beräkningen av normen, men ser att det finns utrymme för förbättring. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att, i samverkan med SCB, vidareutveckla stödet till huvudmän gällande redovisning av kostnader.

- Inget förslag på fördröjd ersättning vid skolbyten (stycke 5.5.4)

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 en elev byter skola. I stycke 5.5. beskrivs utredningens analys och bedömningar av hur skolbyten påverkar huvudmäns budget. Vid ett skolbyte är ersättningen mer lätttröglig än kostnaderna. När en elev byter skola förlorar huvudmannen en intäkt direkt (förutsatt att eleven går till en annan huvudmans skola) men kostnader för till exempel lokaler eller personal går inte anpassa lika snabbt. Hur mycket detta påverkar ekonomin påverkas av flera faktorer, bland annat hur stor skolan är, hur snabbt det går in att få in en ny elev eller hur vanligt det är med skolbyten. Baserat på tidigare utredningar och sammanställningar från Skolverket bedömer utredningen att skolbyten har en begränsad påverkan för huvudmännens ekonomi, även om det kan vara en utmaning för vissa huvudmän eller skolor. Utredningen anser därför inte att det är motiverat att införa regler om fördröjd flytt av ersättningen vid skolbyten.

- Inget förslag gällande fritidshem och anpassad grundskola (stycke 9.1.2 respektive 5.1.5)

Utredningen har inledningsvis utgått från en att en beräkningsmodell för en 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 fritidshemmet och anpassade grundskolan.

I stycke 9.1.2 framkommer att utredningen inte anser att en vägledande norm bör tas fram för fritidshemmet i nuläget. Bedömningen bygger på utredningens slutsatser utifrån den beräkningsmodell med bindande norm för fritidshemmet som beskrivs i kapitel 7. Utredningen bedömer att det är svårt att få fram en tillräckligt korrekt och rättvisande bild av nettokostnaden för fritidshemmet för att kunna beräkna en nationell norm. Det beror bland annat på den relativt låga behörighetsgraden bland personalen i fritidshemmet, troliga felaktigheter i



redovisningen av kostnader och skillnader i avgiftsfinansiering. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att en vägledande norm för fritidshemmet inte bör tas fram i nuläget, men att det ska övervägas i samband med att normen utvärderas.

I stycke 5.1 beskrivs hur utredningen motiverar varför det inte är lämpligt att införa en skolpengsnorm för anpassad grundskola. Utredningen pekar på att en sådan norm inte blir verksam på nationell nivå på samma sätt som för förskoleklass och grundskola. Totalt sett är det en liten andel av eleverna som är mottagna i anpassade grundskolan och det finns en stor variation i elevernas stödbehov. Även huvudmännens förutsättningar att organisera anpassad grundskola varierar stort. Det anses därför inte möjligt att på nationell nivå ta fram en modell som är tillräckligt träffsäker för hela landet. Utredningen bedömer därför att en nationell norm för anpassad grundskola inte bör tas fram.

Kap 11 Konsekvensbeskrivningar

På nationell nivå bedömer utredningen att dess förslag framförallt påverkar Skolverket som ges utökade uppgifter. Myndigheten bedöms behöva utökade resurser för att beräkna och besluta samt informera om den årliga normen, särskilt inför den första publiceringen. Skolverket föreslås också få i uppdrag att utvärdera den vägledande normen. Utredningens förslag innebär inte nya uppgifter för Skolinspektionen. För rättsväsendet ses en begränsad risk för fler överklaganden, antingen i form av att kommunmedlemmar vill pröva frågan om normens betydelse för resursfördelningen i domstol eller enskilda huvudmän vill få ny eller delvis ny reglering gällande avdrag för utbudsansvar eller villkorade belopp prövade i domstol. Det har i så fall också betydelse för kommuner och enskilda huvudmän.

Överlag bedömer utredningen att utredningens förslag bidrar till mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar över landet och inom kommuner mellan kommunala och enskilda huvudmän.

För kommuner bedöms den vägledande normen ge ett bättre underlag för budgetbeslut. Det bedöms inte medföra ytterligare arbete eller resurser, möjligen något mer administration för dokumentationen av hur kommunen förhåller sig till normen. Hur kommunen väljer att hantera den vägledande normen kan ha en indirekt kostnadspåverkan, till exempel om en kommun väljer att öka sina resurser för förskoleklass och grundskola för att vara i nivå med normen.

Förslagen om avdrag för utbudsansvar och villkorade belopp bedöms ge kommunerna ett ökat handlingsutrymme och bedöms inte medföra någon merkostnad. Kommunerna ska till exempel inte göra några egna beräkningar utan enbart hänvisa till schablonen och om den använts eller inte.

För enskilda huvudmän bedöms förslagen inte påverka tidsåtgång och administrativa kostnader eller konkurrensförhållandena mellan företagen. Enskilda huvudmän påverkas inte direkt av förslaget om en vägledande norm, då förslaget reglerar att det är



kommunerna som ska beakta normen vid resursfördelning till den egna verksamheten. Enskilda huvudmän påverkas däremot indirekt av normen, eftersom de ska ersättas på samma grunder som hemkommunens utbildningsverksamhet. Hur kommunen väljer att hantera den vägledande normen kan därmed ha en indirekt kostnadspåverkan även för enskilda huvudmän.

Förslaget om villkorade belopp kan hanteras på många olika sätt. Beroende på hur kommunen väljer att använda sig av det kan det medföra att enskilda huvudmän får fler krav att följa.

Förslaget om avdrag för utbudsansvaret och möjlighet för kommunen att vid synnerliga skäl inte ge motsvarande tillskott till enskild huvudman bedöms kunna påverka enskilda huvudmän genom att de kan få en intäktsminskning jämfört med idag. Utredningen bedömer att friskolesektorn som helhet bedöms ha förutsättningar att kunna bära avdraget. De allra minsta huvudmännen med väldigt få elever är de som riskerar att drabbas hårdast. Exakt hur avdraget påverkar enskilda huvudmän beror också på hur kommunerna väljer att använda det, om de till exempel inför det som en sänkning av bidraget för enskilda huvudmän eller som en ökning av resurserna till den egna verksamheten. Utredningen pekar också på att avdraget är avsett att kompensera för en merkostnad som kommunen har. Enskilda huvudmän förlorar således en fördel de har haft fram till i dag genom att få samma ersättning för olika ansvar. Utredningen bedömer därför att förslagen leder till att uppnå mer likvärdiga villkor mellan olika huvudmannatyper.

Grundskoleförvaltningens synpunkter

Sammanfattning

Grundskoleförvaltningen är generellt sett positiv till utredningens huvudförslag. En vägledande norm kan bli ett användbart stöd för kommuner vid resursfördelning och avdraget för utbudsansvar speglar kommunens utökade ansvar. Dessa förslag är tydligt formulerade och lämnar inte något större utrymme för egna tolkningar, vilket förvaltningen anser är positivt. En kommun behöver endast motivera hur de beaktat normen och om det schabloniserade avdraget om 6 procent (3 procent första året) har använts eller inte.

Grundskoleförvaltningen ställer sig även positiv till de utökade möjligheterna att vid synnerliga skäl frånga principen om lika villkor vid tillskott under ett budgetår samt villkorade belopp, men vill påtala att detta kräver mer av en kommun i form av tolkningar och ställningstaganden.

Grundskoleförvaltningen håller med utredningen om att det är svårt att förutspå konsekvenserna av utredningens förslag, då det i hög grad beror på hur en kommun väljer att hantera förslagen. Om en kommun till exempel väljer att höja ersättningen till den egna verksamheten kan det medföra utökade resurser både till den egna verksamheten och enskilda huvudmän, även om kommunen samtidigt väljer att använda avdraget för utbudsansvaret. Men förslagen kan också leda till mindre resurser till både den egna verksamheten och enskilda huvudmän i en kommun. På nationell



nivå bör förslagen dock kunna leda till en mer likvärdig resursfördelning, både mellan kommuner och mellan olika huvudmannatyper.

Nedan följer grundskoleförvaltningens synpunkter på utvalda delar av utredningen.

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

Grundskoleförvaltningen håller med utredningen om att det inte bör införas ett nationellt strukturbidrag eller liknande för resursskolor. På motsvarande sätt som utredningen resonerar kring anpassad grundskola anser grundskoleförvaltningen att en nationellt styrd finansieringsmodell för resursskolor måste ta hänsyn till en stor variation i elevernas behov och kommunernas förutsättningar att anordna resursskolor, vilket gör det svårt att ta fram en tillräckligt träffsäker modell.

Grundskoleförvaltningen håller inte med utredningen om att resursskolornas målgrupp och uppdrag bör definieras ytterligare. Målgruppen för resursskola är elever i behov av särskilt stöd. Uppdraget för resursskolan är därmed lika tydligt som för andra särskilt stöd-åtgärder, nämligen att undanröja hinder för lärande så att elevernas utvecklas mot utbildningens mål. Målgruppen för resursskolor bör därför inte heller definieras ytterligare. Det är i utredningen av en elevs behov av särskilt stöd som man kommer fram till vilka elevens stödbehov är och hur de bäst kan mötas.

Enligt nuvarande regelverk ska resursskolor inte avgränsas eller definieras för snävt eftersom många olika typer av elever ska kunna antas i dessa och kommunerna har vitt skilda förutsättningar att anordna denna verksamhet. I förarbetena till lagstiftningen kring resursskolor angavs att kommunen bör få relativt fritt spelrum vad gäller att definiera målgruppen för sina olika resursskolor, så länge det gäller elever i behov av just särskilt stöd. På så sätt ansågs de behov som identifierats i just denna kommun kunna mötas. Det angavs också att det inte fanns något lämpligare sätt att reglera antagningen till resursskolan än att de elever ska prioriteras som har störst behov av det stöd just den aktuella resursskolan erbjuder. Istället för att ytterligare definiera målgruppen och ta fram en nationell norm kan huvudmän definiera målgruppen med tydliga kriterier för bedömningsprocessen, vilket grundskoleförvaltningen har gjort.

5.4.3 Den nationella kostnadsstatistiken

Grundskoleförvaltningen välkomnar utredningens förslag om att vidareutveckla instruktioner och stöd till huvudmännen vad gäller den nationella kostnadsstatistiken. Utifrån att statistiken ingår som ett underlag i delen av det nationella kvalitetssystemet som rör verksamhetens förutsättningar och därav används som viktiga underlag i det systematiska kvalitetsarbetet hos skolhuvudmän är det viktigt att det statistiska underlaget är tillförlitligt.

På nationell nivå pågår redan ett förberedelsearbete för att införa krav på att ekonomisk information (skolkostnader) ska lämnas av enskilda huvudmän på enhetsnivå och att denna ska vara offentlig. I utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) ges också förslag om krav på särredovisning för fristående skolenheter. Grundskoleförvaltningen har sedan tidigare ställt sig positiv till det pågående arbetet och förslaget om krav på särredovisning, och pekat på att ett eventuellt införande bör



samordnas (GRF-2025-5412). Grundskoleförvaltningen menar att eventuella utökade krav på enheters redovisning kan medföra ett än större behov av instruktioner och stöd från bland annat Skolverket.

5.5.4 Ersättningen följer eleven

Grundskoleförvaltningen håller med utredningen om att det inte bör införas regler om fördröjd flytt av ersättning vid skolbyten. Förvaltningen delar utredningens bild av att en fördröjning gällande ersättningen endast skulle ha en marginell betydelse och bidra till ökad administration för kommunen.

9.1 En vägledande norm för kommunens skolor i egen regi

Grundskoleförvaltningen håller med utredningen om att en vägledande norm är att föredra framför en bindande. Normen kan bli ett stöd för kommunerna inför budgetbeslut. Grundskoleförvaltningen anser att normen också kan bli ett användbart nyckeltal i uppföljning och analys efter avslutat budgetår, till exempel i analyser av verksamhetens budgetmässiga förutsättningar i relation till kvalitet och elevresultat.

9.2.2 En vägledande norm beräknad på nettokostnaden

Grundskoleförvaltningen håller med utredningens bedömning om att den vägledande normen bör baseras på nettokostnaden för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola). Förvaltningen vill ändå poängtera att nettokostnaden bygger på en verksamhets faktiska kostnader. Det är inte säkert att en verksamhets faktiska kostnader följer en verksamhets planerade fördelning enligt budget eller att de, i ett sådant fall, bidragit till högre kvalitet. Den genomsnittliga nettokostnaden riskerar därmed att drivas upp av icke-fungerande verksamheter med höga kostnader och låg kvalitet. Risken för detta bör dock vara låg, då normen beräknas på nationell nivå.

Grundskoleförvaltningen vill också peka en möjlig risk med modellens årliga uppräknings, som görs med hjälp av prognos för konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) till det år som ersättningen avser (förklaras också närmare i stycke 6.2.1). KPIF är ett index som mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen. Det är normalt inte det index som används för uppräknings av ersättningar inom kommunala och regionala verksamheter, då dessa har andra komponenter som påverkar kostnadsnivåerna. Den största komponenten är lönekostnader. Den förväntade inflationen och den förväntade löneutvecklingen sammanfaller inte alltid, till exempel som under 2022 och 2023 då KPIF kraftigt översteg löneutvecklingen. De år de är olika riskerar en lägre eller högre löneutveckling i jämförelse med KPIF att normen under- eller överskattat den faktiska kostnadsutvecklingen för kommunerna. Det kan medföra att den vägledande normen tappar lite av sin relevans för kommunerna, då de också måste ta hänsyn till förväntad löneutveckling i budgetbeslut. Det är därför en styrka att normen är just vägledande, så att kommunerna kan väva in flera aspekter i beslutsfattande så länge de kan beskriva hur de beaktat normen.

Grundskoleförvaltningen är tveksam till behovet av att publicera normen på skolenhetsnivå. Om den bara publiceras på kommunnivå kan den visserligen bli för generell och inte visa på eventuella socioekonomiska skillnader mellan en kommunal



huvudmans skolenheter. Å andra sidan kan en publicering på skolenhetsnivå bidra till en otydlighet inom den egna verksamheten, även om anledningen till att publicera normen på skolenhetsnivå är det motsatta. Det gäller särskilt i kommuner med egna resursfördelningsmodeller, såsom Malmö, och i de fall där den interna resursfördelningen ligger lägre än den nationella normen på skolenhetsnivå. Det kräver extra tydlighet och dialog om hur resurser fördelas i den egna verksamheten och hur kommunen och ansvarig nämnd beaktat den nationella normen vid resursfördelningen.

10.5.1 Merkostnader för utbudsansvaret

Grundskoleförvaltningen håller med om utredningens beskrivning av kommunala huvudmäns utbudsansvar. Nödvändiga anpassningar efter den demografiska utvecklingen är extra aktuellt för Malmö nu när staden står inför en prognostiserad minskning av antalet elever, efter flera års kraftig ökning. När verksamheten befunnit sig i en utbyggnadsfas, vilket har varit fallet för Malmö det senaste decenniet, genererar det kostnader för exempelvis utbyggnad eller utökning av personal. När elevantalet minskar medför det kostnader såsom överkapacitet, precis som utredningen beskriver.

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till att merkostnaden för utbudsansvaret tydliggörs i en statlig schablon. Det innebär att enskilda kommuner inte behöver göra egna beräkningar eller ställningstaganden om vilka eventuella merkostnader om vad utbudsansvaret medför. Förvaltningen håller med utredningen om att det är mest ändamålsenligt, sett utifrån ett nationellt perspektiv. Grundskoleförvaltningen ser också positivt på att kommuner ges möjlighet att avstå från att göra det schablonmässiga avdraget i ersättning till enskilda huvudmän, och att det i kommunernas redovisning ska framgå om/hur avdraget har använts.

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till kommunens utökade möjlighet att vid synnerliga skäl frånga principen om bidrag på lika villkor gällande tillskott som ges under ett budgetår. Begreppet ”synnerliga skäl” indikerar att det rör mer extraordinära händelser som medför kostnader under året, utredningen nämner till exempel ett plötsligt ökat inflöde av elever genom exempelvis en skolnedläggning eller ett ökat antal asylsökande. Alternativet skulle vara att tillämpa ”särskilda skäl” men grundskoleförvaltningen håller med utredningen om att ”synnerliga skäl” är att föredra. Utöver utredningens resonemang om att ”särskilda skäl” skulle överlappa avdraget från utbudsansvaret anser grundskoleförvaltningen att begreppet är mer svårtolkat och därmed riskerar att leda till skönsmässiga tillämpningar. Grundskoleförvaltningen anser att ”synnerliga skäl” är det alternativ som bäst svarar mot både likställighetsprincipen och möjligheten till kommunal flexibilitet.

10.5.2 Villkorade belopp för resursskolor och andra ändamål

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till kommunens utökade möjlighet att införa villkorade belopp, då det kan hjälpa kommunen att säkerställa att resurser används till det de är tänkt och utifrån kommunens lokala behov. Grundskoleförvaltningen ser också positivt på möjligheten att återkräva felaktigt använda villkorade belopp.

Grundskoleförvaltningen har i tidigare remissvar, bland annat gällande Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (GRF-2025-3486) och Skärpta



villkor för friskolesektorn (GRF 2025-5412) påpekat att det är svårt för en huvudman att kontrollera hur utbetalda bidrag används. Förvaltningen anser att ett förtydligande gällande kommunens möjlighet att återkräva bidrag, i detta fall villkorade belopp, skulle underlätta. Förvaltningen har tidigare även tryckt på att en utökad kontroll av utbetalda belopp kan bli administrativt betungande. Det är därför positivt att både denna och tidigare utredningar tryckt på att förslagen är en möjlighet, och inte en skyldighet, för kommunerna att använda.

Kap 11 Konsekvensbeskrivningar

Grundskoleförvaltningen håller med utredningen om att det är svårt att förutspå konsekvenserna av utredningens förslag, då det i hög grad beror på hur en kommun väljer att hantera förslagen. Om en kommun till exempel väljer att höja ersättningen till den egna verksamheten kan det medföra utökade resurser både till den egna verksamheten och enskilda huvudmän, även om kommunen samtidigt väljer att använda avdraget för utbudsansvaret. Men förslagen kan också leda till mindre resurser till både den egna verksamheten och enskilda huvudmän i en kommun. Grundskoleförvaltningen delar utredningens bild av att förslagen på nationell bör kunna leda till en mer likvärdig resursfördelning, både mellan kommuner och mellan olika huvudmannatyper.

Grundskoleförvaltningen håller till stor del med om utredningens bedömning om att den vägledande normen och avdrag för utbudsansvar inte medför ytterligare arbete eller resurser för kommunen. Förslagen om en vägledande norm och möjlighet att använda det schablonmässiga avdraget för utbudsansvaret kräver inte någon omfattande administration eller dokumentation. Förvaltningen vill dock påpeka att det kan kräva merarbete i form av utökat behov av dialog och förankring, speciellt som – precis som utredningen beskriver – resursfördelningen i en kommun oftast sker i två steg, först från kommunfullmäktige till ansvarig nämnd och sedan från ansvarig nämnd till kommunens egna skolor samt till enskilda huvudmän och andra kommuner. Båda nivåerna behöver då ha förståelse för de ställningstaganden kommunen gör gällande hur den vägledande normen ska användas och på vilka grunder samt hur kommunen ställer sig till avdraget för utbudsansvaret. Initialt kan det kräva ett visst merarbete eller ta tid i anspråk.

Grundskoleförvaltningen håller med om utredningens bedömning om att frekvensen av överklaganden troligtvis kommer att öka, då utredningens förslag sammantaget medför fler situationer där överklaganden kan uppstå. Utredningen menar att överklaganden kommer att minska över tid, vilket grundskoleförvaltningen ställer sig tvekan till. Finansieringen av skolverksamheten är en fråga som är av stort intresse för alla inblandade aktörer, och aktualiseras årligen i samband med en kommuns och nämnds beslut om budget. I kommunal verksamhet uppstår dessutom ofta nya, oförutsägbara händelser varje år som påverkar finansieringen varför det är svårt att se att en enhetlig kommunal eller nationell praxis kommer att kunna utvecklas. Därför kommer överklagandefrekvensen förmodligen hålla sig relativt oförändrad efter den initiala ökningen.



Ansvariga

Helena Plantin Enhetschef

Anette Enhav Avdelningschef

Peter Lindberg Förvaltningschef