

Remissvar – Utbildningsdepartementet
Delbetänkandet SOU 2025:72 – Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan
Dnr: U2025/01477

Falköpings kommun
Datum: Beslutad i nämnd 2025-11-18.
Ärendenummer: BUN2025/00762

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

Sammanfattning

Falköpings kommun har beretts tillfälle att yttra sig över delbetänkandet *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan* (SOU 2025:72).

Remissvaret har beretts inom barn- och utbildningsförvaltningen och beslutats av barn- och utbildningsnämnden den 18 november 2025.

Falköpings kommun ser positivt på utredningens förslag och ambitionen att skapa ett mer likvärdigt och transparent resursfördelningssystem. Kommunen bedömer att den vägledande normen för grundskola och förskoleklass kan bidra till ökad transparens och vägledande fördelningsmodell inom den kommunala resursfördelningen men ser att förutsättningarna behöver tydliggöras eller uppfyllas för att en vägledande norm ska kunna införas på ett rättssäkert och effektivt sätt. Kommunen fram förhåller ett särskilt behov av att kvalitetssäkra beräkningsunderlag, en harmoniserad tidsplan samt vägledning kring begrepp såsom beakta.

Kommunen vill understryka att datakvaliteten i de uppgifter som kommunerna lämnar i samband med räkenskapssammandraget behöver kvalitetssäkras innan normen kan tillämpas. Utredningen pekar själv på brister i redovisningen, vilket bland annat hindrar beräkning av en norm för fritidshem. För att säkerställa rättvisande jämförelser bör kostnadsposter och redovisningsrutiner revideras för att beakta en tydligare standardisering nationellt. För att detta ska uppnås krävs dock att det statistiska underlaget är tillförlitligt. Därför bör möjligheten för att säkerställa enhetliga definitioner och rapporteringskrav för kommunala kostnader utredas, så att normen vilar på jämförbara och kvalitetssäkrade data.

Kommunen anser att det är väl motiverat att Skolverket ges i uppdrag att årligen fastställa en vägledande nationell norm. Det är även positivt att normen ska publiceras på skolenhetsnivå och redovisa hur stor del av normbeloppet som utgörs av respektive komponent.

Kommunen ser att tidsplanen för införande är snäv om normen ska tillämpas till budgetåret 2028 utan att dessa kvalitetssäkringsåtgärder genomförts. Vidare behöver det förtydligas hur bestämmelsen i 9.4.1 om att kommuner ska ”beakta den vägledande normen” påverkar den kommunala budget- och planeringsprocessen.

Falköpings kommun är positiv till förslaget att kommuner ska göra ett schablonavdrag på sex procent av grundbeloppet till fristående huvudmän gällande merkostnaden för utbudsansvaret avseende förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshem.

Kommunen bedömer att förslaget i sin helhet innebär en risk för ökad administration och ett inledande behov av praxisbildning kring nya begrepp som *beakta*, *särskilda skäl* och *synnerliga skäl*.

Nedan lämnar Falköpings kommun synpunkter på specifika delar av delbetänkandets förslag. Synpunkterna redovisas i enlighet med utredningens struktur.

Remissvar – Utbildningsdepartementet
Delbetänkandet SOU 2025:72 – Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan
Dnr: U2025/01477

Falköpings kommun
Datum: Beslutad i nämnd 2025-11-18.
Ärendenummer: BUN2025/00762

Övergripande synpunkter

9.2 Beräkningsmodell för den vägledande normen

Utredningen anger att syftet med förslaget om en vägledande norm är att öka likvärdigheten och transparensen i kommunernas resursfördelning. Normen ska ge kommunerna ett nationellt jämförelsevärde som kan användas som underlag för beslut och uppföljning av skolans finansiering.

Falköpings kommun delar utredningens bedömning att en nationell vägledande norm kan bidra till ökad likvärdighet och insyn i hur resurser fördelas men betonar att reformen måste utformas så att den inte begränsar det kommunala självstyret. Kommunen anser att normen ska vara ett analytiskt stöd snarare än ett styrinstrument. Den får inte ges en sådan normerande karaktär att den i praktiken begränsar kommunens möjligheter att anpassa resursfördelningen efter lokala behov, struktur och prioriteringar.

9.2.2 En vägledande norm beräknas på nettokostnaden

Utredningen redovisar att:

”den vägledande normen ska ge kommunerna stöd vid beslut om resursfördelning och bidra till att öka transparensen i hur resurser fördelas mellan skolhuvudmän”.

Utredningen beskriver att normen ska bygga på kommunernas nettoutgifter för förskoleklass och grundskola enligt räkenskapssammandraget (RS). Den ska justeras för varje kommun med hänsyn till skillnader i löne- och lokalkostnader, socioekonomiska förutsättningar och geografiska skillnader. Vidare framhålls att en gemensam beräkningsmodell skapar en mer enhetlig och transparent grund för att följa hur resurser fördelas mellan huvudmän.

Falköpings kommun tillstyrker denna inriktning och helhetsgrepp. Det är positivt att modellen tar hänsyn till lokala skillnader och att Skolverket ska ansvara för beräkning och publicering av normen. Kommunen välkomnar särskilt att modellen beaktar löne- och lokalkostnadsläge samt socioekonomiska faktorer, eftersom det gör jämförelser mellan kommunala huvudmän mer rättvisande. Kommunen betonar dock att den vägledande normen måste förbli just vägledande. Den får inte ges normerande karaktär som inskränker kommunernas möjlighet att anpassa resursfördelningen efter lokala behov eller prioriteringar.

Kommunen anser dock att det krävs tydligare nationella anvisningar för hur kostnader ska definieras och fördelas mellan verksamheter för att uppnå jämförbarhet mellan kommuner.

I avsnitt 5.4.3 konstaterar utredning att det återfinns vissa risker för fel i redovisningen kan förekomma och uttrycker vidare att det finns utrymme för att göra statistiken bättre och mer tillförlitlig på kommunnivå. Kommunen delar denna uppfattning och anser att kostnadsdefinitioner bör preciseras och förtydligas för att minska risken att huvudmän rapporterar in olika kostnadsslag på olika sätt. En fullständig enhetlighet mellan huvudmän är svår att uppnå men staten bör verka för att redovisningsprinciperna blir så samstämmiga som möjligt.

Remissvar – Utbildningsdepartementet
Delbetänkandet SOU 2025:72 – Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan
Dnr: U2025/01477

Falköpings kommun
Datum: Beslutad i nämnd 2025-11-18.
Ärendenummer: BUN2025/00762

Utredningen lyfter själv denna problematik och konstaterar att en vägledande norm inte kan beräknas för fritidshem eftersom bristerna i kommunernas inrapportering är för stora för att ge ett tillförlitligt underlag.

Falköpings kommun delar denna bedömning och betonar vikten av att dessa brister åtgärdas för att kvalitetssäkra det statistiska underlaget som normen bygger på och därigenom stärka kvaliteten i den nationella skolstatistiken.

9.4.1 Reglering av att normen ska beaktas

Utredningen föreslår i avsnitt 9.4.1 att skollagen (2010:800) kompletteras med en ny bestämmelse (2 kap. 8c§) med följande lydelse:

”Kommunen ska inför sitt beslut om resursfördelning beakta den vägledande nationella normen. Beslutsunderlaget ska dokumenteras.”

Utredningen förklarar vidare att beaktande inte innebär att kommunen måste följa normen, utan att kommunen ska kunna visa att den har tagit hänsyn till normen i sina beslut.

Falköpings kommun tillstyrker att skollagen kompletteras på detta sätt, men anser att begreppet ”beakta” behöver förtydligas genom vägledning från statliga myndigheter. Kommunen bedömer att tolkningen av vad som utgör ett tillräckligt beaktande kommer att kräva praxisbildning och att staten därför bör ge stöd under en övergångsperiod.

Det bör även klargöras hur ett beaktande ska dokumenteras på ett enhetligt sätt, så att kommunerna kan visa hur normen har vägts in i beslutsprocessen utan att detta medför en ökad administrativ börda. För att undvika att begreppet ”beakta” och dess tillämpning blir godtycklig bör det konkretiseras om det finns en miniminivå för vad ett beaktande i praktiken innebär. Det bör vidare tydliggöras om ”beakta” innebär att kommunen alltid kan välja att inte följa normen. Om det inte är avsikten bör det i stället framgå att huvudregeln är att kommunen ska utgå från normen vid beslut om resursfördelning. Annars återfinns en risk att bestämmelsen och begreppet uppfattas som enbart rekommenderande och därmed blir verkningslösa.

Utredningen föreslår att Skolverket ska fastställa normen senast före utgången av september varje år och publicera en preliminär version i juni. Kommunen ser i grunden positivt på denna ordning men konstaterar att många kommuner fastställer sin budget redan under våren eller tidig sommar eller i övergångsperioden september/oktober. En fastställandetidpunkt i september riskerar därför att krocka med den kommunala planerings- och budgetprocessen.

Det innebär att tidslinjen mellan Skolverkets framtagande av den årliga beräkningen och kommunernas egna planeringsförutsättningar inte är samordnad. Utifrån den föreslagna tidsplanen kommer kommunerna behöva anpassa eller tidigarelägga delar av sin budget- och planeringsprocess, vilket medför en administrativ belastning och kan kräva att kommunerna omarbetar sitt planeringsår. För att uppnå en bättre samordning mellan statlig och kommunal planeringscykel bör Skolverkets fastställande av den årliga normen tidigareläggas. En tidigare fastställandetidpunkt skulle skapa större förutsägbarhet och möjliggöra att kommunerna kan beakta normen utan att det påverkar den ordinarie budgetprocessen negativt.

Remissvar – Utbildningsdepartementet
Delbetänkandet SOU 2025:72 – Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan
Dnr: U2025/01477

Falköpings kommun
Datum: Beslutad i nämnd 2025-11-18.
Ärendenummer: BUN2025/00762

Falköpings kommun anser att det behöver tydliggöras när ett beaktande är taget och om den preliminära normen i juni kan ges formell status som beslutsunderlag, så att den kan ligga till grund för kommunens beaktande i budgetarbetet. På så sätt kan lagens intentioner följas utan att kommunerna tvingas ompröva redan fastställda budgetar.

Utredningen anger att *"beaktande inte innebär att kommunen måste följa normen, men att kommunen ska kunna visa att den tagit hänsyn till den"*. Kommunen delar denna tolkning, men framhåller återigen att det behöver klargöras vad som anses utgöra ett tillräckligt beaktande. Det är först när sådana kriterier finns tydligt definierade som det går att avgöra om kommunernas planeringsprocesser behöver förändras.

I avsnitt 9.4.4, som behandlar överklaganden, framhåller utredningen att *"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"*. Falköpings kommun anser därför att det måste tydliggöras när ett beaktande anses ha skett. Om normen beslutas i september kan kommuner som fastställt sin budget tidigare ofrivilligt hamna i en situation där beslutet kan ifrågasättas rättsligt, trots att kommunen i praktiken följt en preliminär version av normen. Det är nödvändigt att klarlägga den rättsliga innebörden av när ett beaktande anses ha skett, för att undvika rättsosäkerhet och onödiga prövningar.

Kommunen betonar att alla nya dokumentations- och rapporteringskrav påverkar planerings- och beslutsprocessen. Även om utredningen bedömer att beaktandet inte medför någon större administrativ belastning, gör kommunen en annan bedömning. Kommunerna kommer att behöva anpassa sina rutiner för budgetunderlag, beslut och protokoll för att uppfylla kravet på dokumentation.

Därutöver vill kommunen uppmärksamma att enskilda huvudmän i dag inte omfattas av vare sig offentlighetsprincipen eller motsvarande insynsregler. Bristen på insyn kan försvåra kommunens möjligheter att granska eller verifiera de underlag som ligger till grund för resursfördelningen. Detta kan i sin tur komplicera den kommunala processen med att utreda och dokumentera hur beaktandet av normen har skett, särskilt i kommuner där fristående huvudmän utgör en betydande andel av skolorganisationen. Kommunen anser därför att staten bör tydliggöra hur insyn och underlag från fristående huvudmän ska hanteras i samband med kommunens tillämpning av den vägledande normen, så att förutsättningarna för en rättvis och transparent resursfördelning kan säkerställas.

Slutligen vill Falköpings kommun understryka att den vägledande normen och dess rättsliga reglering inte får inskränka det kommunala självstyret. Normen ska vara ett stöd för jämförelse och analys – inte ett statligt styrinstrument. Begreppet beakta måste tolkas som att kommunen väger in normen som en av flera faktorer vid resursfördelningen, där de lokala förutsättningarna och prioriteringar fortsatt ska vara styrande.

9.4.4 Överklaganden

Utredningen anger att Skolinspektionen vid sin tillsyn inte ska pröva om kommunen har följt den vägledande normen utan endast om kommunen har beaktat den enligt den nya bestämmelsen i 2 kap. 8c§ skollagen.

Remissvar – Utbildningsdepartementet
Delbetänkandet SOU 2025:72 – Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan
Dnr: U2025/01477

Falköpings kommun
Datum: Beslutad i nämnd 2025-11-18.
Ärendenummer: BUN2025/00762

Vid en laglighetsprövning i förvaltningsdomstol kan ett kommunalt beslut upphävas om domstolen finner att beaktandekravet inte uppfyllts men domstolen får inte ersätta kommunens beslut med ett eget.

Falköpings kommun ser det som viktigt att denna avgränsning tydligt framgår i kommande lagtext och förarbeten. Det är enligt kommunen avgörande att den nya regleringen inte leder till en ordning där kommunala budgetbeslut i praktiken kan överprövas i sak. Kommunen menar att statlig tillsyn och rättslig prövning bör fokusera på processen och beslutsunderlaget, inte på om kommunen valt en resursnivå som exakt motsvarar den vägledande normen.

Kommunen ser det som ändamålsenligt att prövningen av kommunens beaktande sker inom ramen för laglighetsprövning och inte genom förvaltningsbesvär. Vid ett införande av utredningen förslag bör dock en mall framtas där ett stycke implementeras där man motiverar själva beaktandet. För att säkerställa att kommunens beslutsunderlag innehåller en särskild motivering av hur normen har beaktats, för att tydliggöra processen och underlätta en eventuell rättslig prövning.

Kommunen vill också uppmärksamma att situationer kan uppstå där enskilda huvudmän inte tillerkänns villkorade belopp. På samma sätt som enskilda huvudmän i dag kan överklaga beslut om avslag på ansökan om tilläggsbelopp kan denna typ av beslut komma att prövas i domstol. Det är därför viktigt att frågan om likabehandling mellan kommunala och enskilda huvudmän hanteras tydligt. Kommunen bedömer att detta bör klargöras i lokala styrande dokument, exempelvis i form av riktlinjer för resursfördelning, så att rättstillämpningen blir förutsägbar och enhetlig.

9.4.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att bestämmelserna om den vägledande normen och beaktandekravet träder i kraft den 1 januari 2028. Kommunerna föreslås därmed beakta normen första gången i samband med resursfördelningen för kalenderåret 2028.

Utredningen bedömer att tidsplanen är rimlig eftersom Skolverket och SCB behöver förberedelsetid för utveckling av beräkningsunderlag och tekniska lösningar.

Falköpings kommun instämmer i behovet av en övergångsperiod men anser att tidpunkten är snävt satt med hänsyn till att datakvalitet och systemstöd behöver säkerställas.

Kommunen föreslår därför att regeringen överväger att införa (minst) ett nationellt förberedelseår innan bestämmelserna träder i kraft, för att ge kommunerna möjlighet att bland annat anpassa processer, utbilda personal och kvalitetssäkra statistik.

Kommunen ser det som avgörande att reformen implementeras stegvis och att Skolverket ges uppdrag att löpande följa upp införandet i nära dialog med kommunsektorn.

Remissvar – Utbildningsdepartementet
Delbetänkandet SOU 2025:72 – Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan
Dnr: U2025/01477

Falköpings kommun
Datum: Beslutad i nämnd 2025-11-18.
Ärendenummer: BUN2025/00762

Övrigt

Utredningen bedömer att förslagen inte innebär några betydande administrativa kostnader för kommunerna, eftersom beaktandet av normen kan integreras i ordinarie beslutsprocess och dokumentation.

Utredningen framhåller att Skolverket behöver ökade resurser för att beräkna, besluta om och informera om den vägledande normen.

Kommunen instämmer i detta men betonar att även kommunerna påverkas av nya krav. Framtagandet av dokumentation som visar hur normen har beaktats, liksom uppföljning av kostnadsunderlag och index, innebär nya arbetsmoment som medför kostnader.

Införandet av en vägledande norm med beaktandekrav och dokumentationsskyldighet utgör sådana nya uppgifter. Kommunen betonar också behovet av riktat stöd till mindre kommuner, där resurs- och analyskapaciteten är mer begränsad. En gemensam nationell vägledning, digitala verktyg för beräkning och rapportering samt ett samordnat stöd från Skolverket och SCB bedöms som avgörande för att reformen ska kunna genomföras likvärdigt i hela landet. Framförallt i införandefasen där jämförelseanalyser kommer vara nödvändiga att genomföra.