

Kommittédirektiv

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 fristående 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, lärvraktyg, 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 ca 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 resursättningen 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. Individutillägget 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 utjämningsystemet, 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 utjämningsystemet. 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 socio-ekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig grad i kostnadsutjämnningen. 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 beskrivits 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 till-

kommer generella och riktade statsbidrag. De generella statsbidragen fördelas genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet 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. Utredningens 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 upp-

dateringar 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 utjämningsystemet. Eventuellt behöver det föreslås förändringar av utjämningsystemet 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 skolpengsnorm 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 utjämningsystemet,
- 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 introduktionsprogrammen 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 introduktionsprogrammets 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 gymnasieskolan, 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 omfattande 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.

Elevers 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 funktionshindersperspektiv. 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)