

**Till**

Utbildningsdepartementet
Regeringskansliet

u.remissvar@regeringskansliet.se
u.s.remissvar@regeringskansliet.se

27 november 2025

Remissvar; Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72) - Utvecklingspedagogik Sverige AB

Vi har tagit del av det ovan nämnda delbetänkandet från *Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet* och önskar inkomma med följande yttrande.

Utvecklingspedagogik Sverige AB (UP) är en huvudman verksam med skolor som riktar sig till elever med varaktiga och stora stödbehov, på resursskola och på anpassad skola, inom de obligatoriska såväl som de frivilliga skolformerna. Vi är även huvudman för ett antal verksamheter som lyder under LSS-lagstiftning.

Utgångspunkten för detta vårt yttrande och bedömningen av de lämnade förslagen, är att det nuvarande skolsystemet haft svårt att klara sitt uppdrag utifrån rådande förutsättningar - och med det leva upp till skyldigheten att ge nödvändigt stöd till elever, kanske framför allt tidigt under skolgången. Något som lett till kännbara utmaningar för många elever med stora stödbehov, inte minst när detta är kopplat till en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF).

Skolsystemets utformning gör tyvärr att elever med stora och varaktiga stödbehov först hinner misslyckas i skolan, innan nödvändiga stödinsatser övervägs, vilket allt för ofta bidrar till känslor av utanförskap, mindervärde och även psykisk ohälsa i den elevgrupp som så småningom söker sig till våra skolor. Vår erfarenhet är att vad som uppfattas som utmanande beteenden hos några av eleverna i denna grupp inte sällan uppstår på grund av brister i förståelse för funktionsnedsättningen, och brister i hur deras lärmiljö och stödinsatser utformats. Vi menar att det är centralt att skolsystemet som helhet utformas så att det ges utrymme för elever som har sådana stora och varaktiga stödbehov (och deras vårdnadshavare) att söka sig till skolor som har kompetens och övriga förutsättningar att möta dessa behov.

Vi yttrar oss huvudsakligen på den del av utredningen som avser uppdraget att ta fram en finansieringslösning för fristående resursskolor, men även på andra delar i betänkandet.

Bakgrundsbeskrivning – fokus på elevgrupp och resursskola

Resursskola är inte en egen skolform enligt skollagen, utan är en inriktning inom andra skolformer som inrättats för att ge rimliga förutsättningar i en helt anpassad lärmiljö för elever som, exempelvis på grund av neuropsykiatriska funktionshinder, behöver betydligt mer stöd och anpassningar i skolan än vad en vanlig skola kan erbjuda. Resursskolor skiljer sig från övriga skolenheter i det att de har ett mottagande som är begränsat till enbart elever som har behov av särskilt stöd och att alla elever i resursskolan således ska ha ett åtgärdsprogram. I resursskolor är klasserna/grupperna typiskt sett mindre, personaltätheten högre och elevhälsans insatser mer omfattande än i skolan i allmänhet. I en urvalssituation är det elever med bedömt störst behov av det stöd som resursskolan utger som ska prioriteras (inte kö-tid). Resursskola är alltså en verksamhet som såväl organisatoriskt som utifrån varje elevs stödbehov kostar märkbart mer än skolan i genomsnitt, räknat per elev.

Resursskolor har i praktiken funnits i många decennier – inledningsvis främst med fristående huvudmän, men efter en dom från HFD 2017 även med kommunalt huvudmannaskap. År 2022 infördes resursskola också som begrepp i skollagen med en uttalad möjlighet för såväl fristående huvudmän som kommuner att inrätta sådana. Samtidigt som behovet av resursskolor har ökat i samhället har insikten också ökat om att den finansieringsmodell som används för fristående skolor i allmänhet, är otillräcklig för att långsiktigt och förutsägbart trygga finansieringen av fristående resursskolors mer kostsamma verksamhet. Skolpeng beräknas enligt skollagen i huvudsak som ett så kallat grundbelopp som utgörs av den genomsnittliga kostnaden för att ge en "genomsnittlig" elev utbildning i kommunens egna skolor. För elever med ett omfattande behov av särskilt stöd kan det tillkomma ett tilläggsbelopp, vilket i så fall beräknas utifrån kostnader som hänger samman med en specifik elevs individuella behov av stöd. Var i detta resursskolornas högre generella kostnader ska rymmas är oklart – och i praktiken hanteras frågan väldigt olika beroende på vilken kommun det är som betalar skolpengen till resursskolan.

Detta får som konsekvens att vi, i likhet med andra huvudmän som tar emot elever från många kommuner i sina resursskolor, tvingas låta bidragen från kommuner som lägger större resurser på sina mest stödbehövande elever, finansiera skolgången även för de elever som har hemkommuner som är mer restriktiva i sin medelstillsdelning. Detta eftersom lagen och rättspraxis inte tillåter oss att tacka nej till elever som kommer till oss med endast ett grundbelopp för att täcka deras utbildningskostnader. I praktiken varierar också bidragens storlek mycket kraftigt över tid i takt med att kommunerna byter politiskt styre och prioriteringar och att nya riktlinjer ersätter gamla.

Behoven av att hitta ett nytt och mer rättvist sätt att fördela resurser till fristående resursskolor är alltså både identifierat, väl känt och skriande.

Regeringen har därför under de senaste åren tillsatt flera utredningar som, åtminstone som deluppdrag, haft i uppgift att titta på hur resursskolornas finansiering ska lösas långsiktigt. Ingen av dessa utredningar har emellertid presenterat några förslag som resulterat i att regelverket ändrats på något sätt som varit avgörande för resursskolornas del. Förordningsbestämmelserna angående tilläggsbelopp justerades visserligen sommaren 2024 så att det nu uttryckligen

framgår att ett tilläggsbelopp kan utgå även för de kostnader som hänger samman med att skolan utformat en lärmiljö med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens (alltså förhållanden som typiskt sett kännetecknar resursskolor). Denna ändring har dock inte givit någon än så länge skönjbar förändring varken av i vilken omfattning kommunerna beslutar om tilläggsbelopp för elever i resursskola, eller hur ofta domstolarna bifaller överklaganden av sådana beslut.

Uppdraget till utredningen i denna del var tydligt: ”utreda och lämna förslag på ett system för finansiering av fristående resursskolor, som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar”.

Bemötande av några av utredningens förslag

Ett 6%-igt avdrag ska göras vid beräkning av grundbeloppet för att kompensera för kommunernas utbudsansvar

Utredningen föreslår att kommunerna ska göra ett avdrag från grundbeloppet till enskild huvudman motsvarande 6 % av det samlade grundbeloppet. En kommun föreslås i vissa fall kunna avstå helt från att göra avdraget, men märkligt nog inte att reducera det till en lägre procentsats. Vi kan här konstatera att den föreslagna reduceringen överstiger friskolornas genomsnittliga överskottsmarginaler med 50 % och således, om den infördes, helt skulle ändra förutsättningarna för friskolesektorn.

Inledningsvis vill vi här dock påtala att förslaget som helhet utgår från felaktiga premisser och en otillräcklig analys av de materiella förutsättningarna. I skollagstiftningen finns idag preciserat vilka kostnadsposter som ska inkluderas när en kommun beräknar sitt grundbelopp. Det finns ingen regel som säger att en kommun behöver räkna in kostnader för exempelvis skollokaler eller personal som hålls i beredskap, när skolpengen beräknas. Tvärt om finns såväl domar som uttalanden från Riksrevisionen som anger att sådant kan undantas när skolpengen fastställs. (Om en kommun däremot väljer att hantera sin beredskap så att klasserna hålls mindre och skollokaler luftigare i väntan på eventuella tillkommande elever, tillför ju detta ett värde för de elever som deltar i den kommunala verksamheten – som enligt likabehandlingsprincipen i rättvisans namn bör tillfalla även de elever som valt fristående skolor.)

Vidare kan konstateras att beloppet för administration är schabloniserat och har lagts på en nivå, 3 % av grundbeloppet, som så vitt vi känner till understiger samtliga kommuners faktiska administrationskostnader. I en sammanställning gjord av dåvarande Friskolornas Riksförbund konstaterades att vissa kommuner hade faktiska administrationskostnader som uppgick till 20 % av de bidragsgrundande kostnaderna. Under denna post kan man således anta att kommunerna redan idag lägger kostnader för exempelvis mottagandeorganisation och annat som har att göra med deras större ansvar för att hålla beredskap för att ta emot nya elever i sin verksamhet.

Det kan också konstateras att 6 % av grundbeloppet motsvarar utbildningskostnaderna för sex av hundra elever – cirka två elever i varje medelstor klass. En så stor andel av friskolornas elever har ingen kommun i praktiken tvingats ta emot under något år, med något enskilt undantag

längre bakåt i tiden. Då andelen utlandsfödda elever är större i fristående skolor än i kommunala kan avdraget inte heller rätteligen motiveras med att kostnader för sådan mottagning drabbar kommuner i större utsträckning. Det föreslagna avdraget för utbudsansvar tycks vara framräknat på annat sätt än så – men utifrån dessa båda perspektiv framstår den föreslagna procentsatsen som påtagligt hög.

Avslutningsvis vill vi knyta tillbaka till vad som nämndes inledningsvis och konstatera att 6 % vida överstiger den vinstmarginal om 4 % som en genomsnittlig friskola genererar över tid. Dessa överskott krävs bl.a. för att bygga upp en buffert för temporära nedgångar i elevantal, förändringar i ersättningar eller om en oväntat hög andel av skolans elever skulle ha eller få behov av stödinsatser. Försvinner denna marginal i ett slag är det osannolikt att effektiviseringar och produktivitetsökningar kan kompensera för detta, åtminstone på kort sikt. Effekten får istället förväntas bli att antingen att verksamheter stängs ned/går i konkurs eller att kvaliteten försämras.

Den nu presenterade delutredningen och resursskolornas långsiktiga finansiering

Den "Skolpengsutredning" - *Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet*, som i somras lämnade sitt delbetänkande *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, SOU 2025:72, innebär dessvärre inget egentligt avsteg från trenden att frågan om resursskolornas finansiering lämnas utan lösning. Utredningen har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på ett system för finansiering av fristående resursskolor, som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar, där inte minst resursskolans organisation i grunden enbart är till för elever med stora och varaktiga stödbehov. I uppdraget har också ingått att föreslå hur finansieringen av fristående resursskolor kan hanteras inom ramen för ett system med en nationellt bindande skolpengsnorm.

Trots en relativt gedigen genomgång av rättsläget och den faktiska finansieringssituationen för resursskolor, landar delbetänkande ändå inte i att föreslå någon heltäckande lösning på finansieringsfrågan. Anledningen till detta är att utredningen bedömt att resursskolornas karaktär är för olika - i så måtto att det varierar vilken elevgrupp som skolorna vänder sig till och vilket stöd de erbjuder - och alltså även hur pass mycket högre fasta kostnader de har jämfört med en genomsnittlig skola. Istället för att själv komma med några egentliga förslag, föreslår Skolpengsutredningen att en ny utredning får i uppdrag att ta fram mer avgränsad definition av resursskolornas målgrupp och uppdrag innan finansieringsmodellen eventuellt ändras. Mot bakgrund av de varierande förutsättningarna för resursskolorna hanteras dessa i stället - faktiskt i strid mot utredningsdirektiven – på i stort sett samma sätt som övriga grundskolor i den beräkningsmodell som utredningen tagit fram.

Skolpengsutredningens delvisa förslag på lösning är att kommuner ska ges en möjlighet att – utöver grund- och tilläggsbelopp – besluta om villkorade belopp för särskilda ändamål. De villkorade beloppen kan förenas med krav (t.ex. högre lärartäthet, specialistkompetens, anpassad lärmiljö) och de kan återkrävas från friskolorna om villkoren inte uppfylls. Resursskolor pekas här förvisso ut som exempel där det är särskilt motiverat att använda sådana villkorade

belopp - just för att säkra att de extra resurser som ges verkligen används för den elevgrupp som skolan är avsedd för. Dessa ändrade regler föreslås däremot att bli en möjlighet, inte en skyldighet, för kommunerna att tillämpa.

Här måste dock påpekas att en sådan frivillig möjlighet redan finns – vilket Skolpengsutredningen också belyser i betänkandet. Redan idag har en del av Sveriges kommuner infört någon form av strukturbidrag inom ramen för skollagens definition av grundbelopp och i utredningens enkätundersökning uppger runt var femte kommun att de redan idag har ett strukturbidrag för resursskolor. Bland de kommuner som har infört strukturbidrag för resursskolor varierar ersättningsnivån dock en hel del. Enligt samma enkät är den lägsta ersättningen cirka 10 000 kronor per elev och år och den högsta ersättningen cirka 680 000 kronor per elev och år. Många kommuner låter också dessa strukturbidrag i praktiken ersätta möjligheten att beviljas tilläggsbelopp för de mest stödbehövande av de elever resursskolorna tar emot. De flesta kommuner har dock inte infört något riktat bidrag. Det är råder med andra ord betydande skillnader i ekonomiska förutsättningar för samma uppdrag. En elev med ett stort och varaktigt behov av stöd ska inte vara beroende av i vilken kommun hen råkar bo. Ett sådant system är varken rättssäkert eller likvärdigt.

Vi kan också konstatera att de rekvisit som används som exempel på när de nya reglerna om villkorade bidrag kan användas (högre lärartäthet, specialistkompetens, anpassad lärmiljö) är påtagligt lika de rekvisit som i de i fjol ändrade tilläggsbeloppsbestämmelserna används för att förtydliga när tilläggsbelopp kan utgå (särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens) och skilda bedömningar kan därför förväntas göras i kommunerna av vilken bidragsregel som ska tillämpas vid snarlika fall. Det lagda förslaget kan således inte antas bidra till att öka likvärdigheten i kommunernas bedömning av hur bidrag ska utgå för elever i resursskola.

Inte heller kommunernas möjlighet att själva välja lösningar för att finansiera resursskolorna har så här långt lett till ett rättvist, likvärdigt, förutsägbart och långsiktigt system för finansiering av fristående resursskolor. De förändringar som Skolpengsutredningen nu föreslagit kan således inte förväntas lösa det uppdrag de fått - att skapa en förutsägbar finansieringsmodell för de skolor som tar hand om de elever som har störst behov av stöd. Däremot kan vi, om förslagen genomförs, förvänta oss att ännu mer av skolans resurser kommer att gå till byråkrati – när varje kommun sätter upp sina egna villkor, redovisningsmodeller och rutiner för hur deras individuella villkor ska mätas och följas upp, vilka vi som resursskola ska redovisa tillbaka till var och en av de kommuner vi tagit emot elever från för att inte bli återbetalningsskyldiga.

Avsaknad av tillräcklig konsekvensbeskrivning särskilt kopplat till elever med funktionsnedsättning och med stort och varaktigt behov av stöd

En effektivt stödjande skola kräver flexibilitet. Som huvudman för resursskolor och anpassade skolor för elever som har behov av en lärmiljö som är mycket svår att erbjuda i den ordinarie grund- och gymnasieskolan, bedömer vi att det är avgörande att förslagen möjliggör ett fortsatt handlingsutrymme att kunna fördela resurser dit där de bäst behövs. Framför allt måste regelverket dock göras mindre godtyckligt och mer förutsägbart i sin tillämpning.

Det är även centralt att konsekvenserna av de förslag som regeringen väljer att gå vidare med är förenliga med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det är därför angeläget med fördjupad analys av hur de förslag som regeringen så småningom väljer att lägga fram för riksdagen påverkar inte minst elever med en funktionsnedsättning och med ett stort behov av helt anpassad skolmiljö. Liksom hur förslagen kan komma att påverka möjligheten för såväl kommuner som fristående huvudmän att driva resurstäta skolverksamheter.

Avslutningsvis och förslag

Elever med stora och varaktiga stödbehov utifrån en neuropsykiatrisk diagnos är idag, och över tid, överrepresenterade i statistiken när det exempelvis gäller att inte bli behöriga till gymnasiet. Se exempelvis *Rätten till Utbildnings* statistik på <https://www.rattentillutbildning.se/statistik/>.

För att kunna leva upp till skollagens portalparagrafer och principen om en skola för alla är det angeläget att utgå från elevens förutsättningar och behov av stöd, och inte enbart utgå från omgivningens förväntningar. Det är lika angeläget att skapa nödvändiga förutsättningar för att skolor att, i praktiken, kunna möta elevernas behov av stöd.

De förändringar som föreslås i det nu lagda betänkandet innebär, som vi framhåller ovan, inte någon egentlig lösning på det uppdrag som utredningen haft – att skapa en förutsägbar och hållbar finansieringsmodell för de skolor som tar hand om de elever som har störst behov av stöd. Däremot kan vi alltså förvänta oss att olikheterna i kommunernas hantering kommer att öka ytterligare och att ännu mer av skolans resurser kommer att gå till byråkrati – när varje kommun sätter upp sina egna villkor och rutiner och nyckeltal för hur deras individuella villkor ska mätas och följas upp.

Villkorade bidrag kan mycket väl vara en klok väg framåt, men inte i den kontext som föreslås - givet hur dagens system misslyckas med att säkerställa ett rättvist, likvärdigt och förutsägbart finansieringsupplägg för resursskolor. Utredningen måste göra om och göra rätt – och framför allt lösa det uppdrag man fått. Det är man skyldiga eleverna och vårt skolsystem utifrån ett likvärdighetsperspektiv, även om det är svårt.

Delbetänkandet som rör resursskolans finansiering kommer INTE med något förslag på lösning av resursskolans finansiering. Detta är mycket bekymmersamt – framför allt eftersom elever med stora och varaktiga stödbehov utifrån en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, fortfarande inte ges rimliga förutsättningar att få klara sin skolgång. Regeringen gav utredningen ett tydligt uppdrag; utred och lämna förslag på ett system för finansiering av fristående resursskolor, som är utformat på ett sätt som är anpassat till resursskolornas särskilda karaktär och förutsättningar. I stället för en lösning föreslår utredningen att en ny utredning får i uppdrag att ta fram en definition av resursskolornas målgrupp och uppdrag, innan en riktad finansiering kan komma på plats. I de förslag som ändå läggs, behandlas resursskolorna – i strid mot uttryckliga utredningsdirektiv – på i stort sett samma sätt som grundskolan i övrigt. Detta är högst olyckligt. Utredningen måste göra om och göra rätt.

Vårt medskick är att ta fasta på det förslag som delgavs utredningen i den skrivelse som Almega Utbildning skickade den 25 februari 2025 ([se bilaga](#)). Där avslutas skrivelsen med följande förslag:

"...utredningen behöver föreslå:

- *att utredningen, alternativt någon av skolmyndigheterna, ytterligare förtydligar resursskolans uppdrag och inriktning samt tydliggör vilka stödbehov och stödinsatser hos eleverna som ger rätt till plats,*
- *ett formaliserande av hemkommunens eller annan myndighetsbeslut om "elevs rätt till resursskola" som i sin tur medför en rätt att söka till resursskola,*
- *en riktad ersättning utifrån definitionen baserad på resursskolans uppdrag/ansvar, elevgrupp och resursbehov. En sådan ersättning kan vara kombinerad med kravkriterier för resursskolan samt insyn för beslutande myndighet av finansiering,*
- *ett system för finansiering som, med hänsyn till ovanstående, utgår från en nationell norm, exempelvis motsvarande en riksprislista..."*

Med vänlig hälsning

Utvecklingspedagogik Sverige AB