



Tjänsteskrivelse

Datum

2026-08-14

Vår referens

Kim Soléus

Controller

kim.soleus@malmo.se

Remiss angående Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuvarande modell för uppräknig för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter för en mer ändamålsenlig styrning FSKF-2026-6273

Sammanfattning

Stadskontoret har utrett om efterfrågan på icke-obligatorisk pedagogisk verksamhet ska beaktas vid beräkning av demografieffekter för skolnämndernas kommunbidrag. Utredningen ska ligga till grund för eventuella förändringar till budgetprocessen inför budgetberedningen för 2027.

Nuvarande modell bygger enbart på förändringar i befolkningsunderlaget. Stadskontoret föreslår två alternativa modeller som tar hänsyn till efterfrågan samt att en engångsjustering av kommunbidragen genomförs. För förskolenämnden innebär förslaget en minskning av kommunbidraget med 4,6 mnkr.

Förskoleförvaltningen välkomnar en översyn av modellen men anser att förslaget är logiskt inkonsekvent eftersom efterfrågan är påverkbar och dessutom endast delvis beaktas. Förvaltningen anser att kommunstyrelsen ska bortse från rapportens förslag om ny modell i budgetberedningen inför budget 2027.

Förslag till beslut

1. Förskolenämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Rapport av utredningsuppdrag "Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet"
- G-Tjänsteskrivelse Förskolenämnden 260826 Remiss Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuvarande modell för uppräknig för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter



- Förslag till yttrande över Remiss Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuvarande modell för uppräkningsmodell för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter

Beslutsplanering

Ordförandeberedning FSKN 2026-08-17

Förskolenämnden 2026-08-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Förskolenämnden har fått möjlighet att yttra sig över stadskontorets rapport om Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet som är en utredning om huruvida efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet (inklusive vuxenutbildning) kan och bör beaktas vid beräkning av demografieffekt för justering av kommunbidragsramarna för förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Rapporten samt nämndernas remissvar kommer inte att bli föremål för ett separat ärende i kommunstyrelsen utan kommer att ligga till grund för eventuella förändringar som stadskontoret föreslår kommunstyrelsens budgetberedning inför budget 2027.

Demografieffekt

Dagens beräkning av demografieffekt till skolenämnderna bygger på antagandet att nämndens åtagande förändras i samma takt som antalet invånare i relevanta åldersgrupper förändras. Beräkningen utgår från att verksamhet för tillkommande invånare ska kunna bedrivas med samma ambitions- och kostnadsnivå som verksamheten för befintliga invånare. Detta sätt att beräkna demografieffekt har använts sedan 2017 och kan beskrivas som enkelt, transparent och accepterat av berörda parter. De verksamhetsområden vars kommunbidragstilldelning berörs av demografieffektsberäkningen är förskola (inklusive öppen förskola och pedagogisk omsorg), grundskola, fritidshem (inklusive pedagogisk omsorg för grundskolebarn), gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunens aktivitetsansvar (KAA).

Nämndernas ekonomiska situation

Förskolenämnden och grundskolenämnden har i genomsnitt haft en ekonomi i balans för perioden 2017–2025. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har haft överskott under perioden (2018–2025).

Efterfrågan

Efterfrågan på verksamhet är inte enbart styrt av invånarna utan kan även påverkas av kommunen via exempelvis egna ambitioner och riktlinjer samt nationella



motsvarigheter. Inom förskoleverksamheten har trenden för invånarnas efterfrågan av en förskoleplacering varit stigande mellan åren 2016–2025, från 86,7% till 88,1%.

Rapportens slutsatser och förslag

En demografimodell som grund för resursfördelning är värdefull eftersom den kopplar resurser till hur många invånare som faktiskt behöver verksamhetens service. När antalet invånare förändras, fångar nuvarande modell upp dessa förändringar och säkerställer att resurserna följer behoven. På så sätt skapas en systematisk och förutsägbar fördelning som speglar demografiska volymförändringar i kommunen och bidrar till att verksamheterna får rimliga förutsättningar att möta behovet.

Fördelarna med nuvarande modell för beräkning av demografieffekt är att den har bred acceptans inom staden, den har också funnits länge och är därmed välkänd för nämnderna. Metoden är tänkt att fungera som en generell och enkel tilldelningsmodell och därmed transparent. Modellen har som ambition att inte vara påverkansbar för nämnderna.

Till nackdelarna hör att nuvarande modell ej tar hänsyn till när efterfrågan förändras. När stora förändringar i efterfrågan uppkommer under en längre tid, kan modellen bidra till att bygga upp systematiska över- eller underskott hos nämnderna anser stadskontoret. Förskoleförvaltningen anser att frågan snarare handlar om nämnderna varit över- eller underfinansierade än huruvida de uppvisar en budgetavvikelse i slutet av året.

Stadskontoret föreslår två alternativ för att ersätta dagens modell. En modell behöver uppfylla ett antal kriterier för få en bred acceptans och skapa tillit till modellen. Dessa kriterier innefattar att modellen behöver vara transparent, opåverkbar och relevant.

Stadskontoret efterfrågar att berörda nämnder tar ställning till vilket av de två alternativen nedan som är att föredra.

Alternativ 1

Alternativet bygger på att man lägger in hänsyn till historiskt utfall på efterfrågan. Det kan göras med hjälp av ett rullande 3-årssnitt för andelen av befolkningen med en placering i verksamheten. I övrigt tas samma hänsyn till förändrat befolkningsunderlag och hur prislappen i modellen beräknas.

Alternativ 2

Ett annat sätt att justera för efterfrågan är att justera inför varje nytt budgetår efter faktisk efterfrågan. Stadskontoret anser att fördelen med ett sådant beräkningssätt är att nämnden har utrymme till att ha en konstant efterfrågan i sin nämndsbudget. Om efterfrågan visar sig vara lägre eller högre justeras detta i nämndens kommunbidragsbas



nästkommande år och hindrar att systematiska underskott/överskott uppkommer över tid.

Engångsjustering av kommunbidrag

Samtliga modeller är huvudsakligen verksamma i framtidsytande mening, vilket gör att redan uppkomna ekonomiska obalanser ligger kvar. En engångsjustering är därför nödvändig om man avser att korrigera sådant, som komplement till en förändrad beräkningsmodell. Stadskontoret föreslår att en kommunbidragsjustering för skolnämnderna ska göras med basår 2016 och omfatta de icke-obligatoriska verksamheterna som ingår i demografieffektsberäkningen, det vill säga gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunalt aktivitetsansvar, fritidshem och förskola. Enligt stadskontoret beror detta på att demografieffektsberäkningen har korrigerats för cirka 30 färre förskolebarn jämfört med det antal barn som faktiskt funnits i verksamheten. Avvikelsen motsvarar 4,6 mnkr och stadskontoret föreslår att detta korrigeras genom en engångsjustering som minskar förskolenämndens kommunbidrag med samma belopp.

Förskoleförvaltningens kommentar

Förvaltningen välkomnar ambitionen från stadskontoret att ta fram en ny modell för demografijustering av kommunbidraget som ska vara mer relevant. Samtidigt finns det brister i det presenterade förslaget som förskoleförvaltningen anser behöver adresseras.

Den mest uppenbara bristen är den logiska inkonsekvensen i att inkludera efterfrågan som en variabel i beräkningen av demografijusteringen. Stadskontoret konstaterar själva att efterfrågan påverkas av politiska beslut, regeländringar samt kommunala ambitioner. Därtill kan både kommunen och nämnden genom sitt eget arbete aktivt påverka efterfrågan på förskoleplatser. Eftersom efterfrågan därmed inte är en opåverkbar faktor blir det problematiskt att använda den som en objektiv styrvariabel i en resurstilldelningsmodell. Detta innebär att modellen inte uppfyller grundläggande krav på opåverkbarhet som är ett av de kriterier som stadskontoret anser behöver uppfyllas, vilket talar för att efterfrågan inte bör ingå i modellen.

Vidare föreslår stadskontoret att år 2016 ska användas som basår, utan att det framgår någon tydlig motivering till varför just detta år valts. Den logiska problematiken förstärks av förslaget om en retroaktiv justering från 2016 som endast omfattar förändringen i befolkningen (tillkommande eller minskande invånare), samtidigt som efterfrågan lyfts fram som en viktig faktor.

Det uppstår därmed en inkonsekvens där efterfrågan anses vara betydelsefull, men endast tillämpas på förändringen i marginalen. Detta trots att stadskontoret själva konstaterar att efterfrågan på förskoleplatser har ökat sedan 2016, vilket lett till att fler barn faktiskt är inskrivna i förskola. Denna utveckling har medfört ökade kostnader för



förskolenämnden utan motsvarande kompensation. Detta gör att den föreslagna modellen fallerar i ambitionen att bidra till en mer ändamålsenlig resurstilldelning.

Sedan 2016 har antalet barn i förskoleåldern i Malmö minskat med över 2 000 barn. Samtidigt har efterfrågan ökat för de barn som ingår i befolkningsunderlaget. Det framstår därför som ologiskt att endast låta efterfrågan påverka demografijusteringen för förändringen i befolkningen, medan den ökade efterfrågan bland befintliga barn inte beaktas. Särskilt problematiskt blir detta då efterfrågan inte rimligen kan kopplas till barn som aldrig funnits i befolkningsunderlaget. Eventuella obalanser ligger därmed kvar och neutraliseras inte med stadskontorets beräkningsmodell.

En mer konsekvent och logiskt sammanhållen metod hade varit att i en retroaktiv justering beakta efterfrågan för hela det demografiska underlaget, och inte enbart förändringen mellan åren. Om ett sådant angreppssätt hade tillämpats skulle förskolenämnden i stället ha kompenserats med en utökning av kommunbidraget i stället för ett minskat kommunbidrag 4,6 mnkr som konsekvensen blir med det liggande förslaget.

Stadskontoret har efterfrågat nämndernas ställningstagande till vilket av de två föreslagna alternativen för beräkning av justering som bedöms vara mest lämpligt. Förskoleförvaltningen bedömer att inget av de presenterade alternativen fullt ut möter behovet eller utgör en tillräckligt ändamålsenlig grund för resurstilldelning.

Förskoleförvaltningen anser samtidigt att det finns behov av en förnyad utredning där skolnämnderna involveras mer aktivt i arbetet, i syfte att utveckla en mer ändamålsenlig resursfördelningsmodell.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår förskoleförvaltningen att förskolenämnden i sitt yttrande föreslår att kommunstyrelsen i budgetberedningen inför budget 2027 bortser från förslagen i rapporten ”Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet” samt avstår från att införa den föreslagna modellen och att den inte ligger till grund för demografijustering till nämnderna.

Ansvariga

Annica Borr Sehovic Enhetschef

Susanne Nilsson Avdelningschef

Serene Rosberg Förvaltningschef