Rapport

Rapport av utredningsuppdrag ”Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet”

Organisation/Förvaltning	Malmö stad/Stadskontoret
Avdelning/Enhet	Ekonomiavdelningen/Enheten för ekonomisk styrning
Upprättad	2026-03-31
Version	1.0
Ansvarig	Emma Sandberg

Innehållsförteckning

Bakgrund och uppdrag 4

Demografieffekt 4

Omvärldsbevakning 5

Göteborg 5

Stockholm 5

Stadskontorets analys 6

Nämndernas ekonomiska situation 6

Efterfrågan 7

För- och nackdelar med nuvarande metod 9

Alternativ till befintlig beräkningsmetod 10

Justering för efterfrågan i befintlig modell 10

Engångsjustering av kommunbidrag 10

Stadskontorets förslag att ta ställning till 11

Bakgrund och uppdrag

I samband med kommunfullmäktiges beslut 221123 §40 om budget för 2023 gavs följande budgetuppdrag:

> ”Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utifrån nuvarande modell för uppräkning för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda om det finns möjlighet att göra förbättringar som resulterar i en mer ändamålsenlig styrning.”

Uppdraget tilldelades stadskontorets ekonomiavdelning och enheten ekonomisk styrning.

Detta budgetuppdrag avrapporterades under 2025 och kommunfullmäktige beslutade 260226 §31 om bland annat nedanstående följduppdrag:

> ”Efterfrågan inom pedagogisk verksamhet. Andelen i befolkningen som efterfrågar barnomsorg samt gymnasie- och vuxenutbildning varierar över tid, inte bara till följd av befolkningsförändring utan även på grund av ändrad efterfrågan. Stadskontoret föreslår därför att en utredning genomförs av huruvida efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet (inkl vuxenutbildning) kan och bör beaktas vid beräkning av demografieffekt till förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.”

Denna utredning har skett inom stadskontorets ansvar för budget- och uppföljningsprocessen, i dialog med de tre skolförvaltningarna. Resultatet av utredningen presenteras inom ramen för budgetförutsättningarna inför budget 2027.

Demografieffekt

Dagens beräkning av demografieffekt till skolnämnderna 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). Följande verksamhetsområden ingår i dagsläget inte i demografieffektsberäkningen; kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, anpassad kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och svenska för invandrare (SFI).

I denna rapport analyseras endast icke skolpliktig pedagogisk verksamhet vilket innebär att förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola inte omfattas av analysen. Anledningen till det är att efterfrågeperspektivet inte är tillämpligt inom skolpliktig verksamhet, då efterfrågan inte är föränderlig i detta sammanhang.

Omvärldsbevakning

Göteborg

2026 införs en ny resursfördelningsmodell för de nämnder som får kompensation för befolkningsförändringar (utbildnings- och omsorgsnämnder). Modellen syftar till att dämpa den demografiska omställningen genom att fördela förändringarna över tre år. Detta gäller både vid befolkningsminskning och befolkningstillväxt, för att ta bättre hänsyn till de reella förutsättningarna som finns för nödvändig omställning av verksamhet. Modellen är schabloniserad och fungerar som så att vid minskande befolkning, så minskas demografieffektens genomslag med 50 % år 1 och 25 % år 2 och 0% år 3. För ökande befolkning gäller motsvarande minskning med 25 % år 1, 10 % år 2 och 0% år 3.[1]

Stockholm

Budget från kommunfullmäktige till utbildningsnämnden (förskole-, grundskole- och gymnasieverksamheten) fördelas med schabloner per elev och med anslag som är specifika belopp riktade till olika ändamål. Schablonen avser att täcka merparten av kostnaderna för verksamheten och är olika för olika årskurser och verksamhetstyper. Det största anslaget benämns strukturersättning (som nämnden sedermera fördelar till största delen i syfte att stärka likvärdigheten för eleverna), anslag för

[1] S. 56 Budget 2026 Göteborgs stad

myndighetsutövning, administration och nämnd fördelas också till nämnden.[2]

Budget från kommunfullmäktige till arbetsmarknadsnämnden (vuxenutbildning) fördelas med schabloner per helårsplats och med anslag som är specifika belopp riktade till olika ändamål. Schablonen avser att täcka merparten av kostnaderna för verksamheten och är olika för olika verksamhetstyper. Nämnden erhåller inte någon budget för anpassad sfi utan dessa medel avsätts i en central medelsreserv.[3]

Om antalet prognostiserade helårsprestationer under året avviker, kan nämnden begära en budgetjustering. Anslag för myndighetsutövning, administration och nämnd fördelas också till nämnden.

Stadsledningskontoret ska i samråd med arbetsmarknadsnämnden utreda finansieringsmodellen för vuxenutbildningen under 2026. Vid skrivandet av denna rapport har stadskontoret hittills inte kunnat ta del av vad som framkommit i denna utredning.

Stadskontorets analys

Nämndernas ekonomiska situation

Förskolenämnden och grundskolenämnden har i genomsnitt en ekonomi i balans för perioden 2017–2025.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har haft överskott de senaste 8 åren (2018–2025). Det årliga överskottet har, i medel, varit cirka 94 mnkr sedan 2018. Cirka hälften av överskottet hör till den verksamhet (gymnasieskola, anpassad gymnasieskola samt KAA) som har demografieffektsberäkning som en del i sin resurstilldelning. Resterande överskott har genererats inom SFI och vuxenutbildningen. Övriga verksamheter och stödverksamheter hos nämnden har i genomsnitt en ekonomi i balans för perioden. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har i sina årsanalyser för samma period återkommande beskrivit uppkomna överskott som ett resultat av färre elever än budgeterat inom gymnasieskolan och riktade statsbidrag till nämnden. Andra återkommande orsaker som beskrivits är färre

[2] S. 58-60 Verksamhetsplan 2026 för utbildningsnämnden, Stockholms Stad
[3] S. 49-50 Verksamhetsplan 2025 för arbetsmarknadsnämnden, Stockholms stad

helårsplatser inom vuxenutbildningen, positivt netto för semesterlöneskuld och sena ekonomiska tillskott.

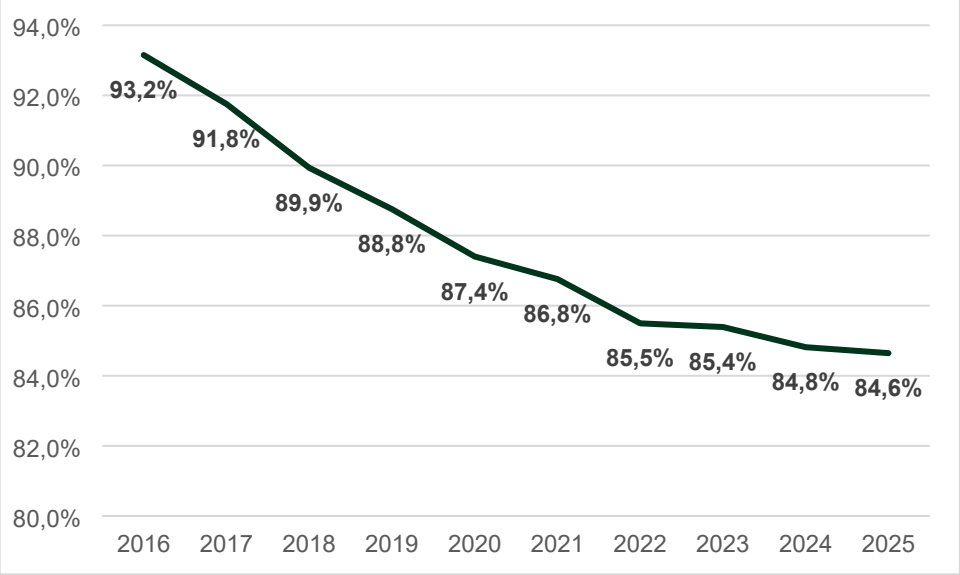
Efterfrågan

Efterfrågan på verksamhet är inte enbart styrt av invånarna utan kan även påverkas av kommunen via exempelvis egna ambitioner och riktlinjer samt nationella motsvarigheter. Som ett exempel på detta kommer det under 2026 nya bestämmelser som träder i kraft gällande aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd och tidsbegränsningar för elever som läser SFI. Detta kan påverka hur efterfrågan inom vuxenutbildningen utvecklas. Det bedöms även påverka efterfrågan av förskole- och fritidsplaceringar.

Efterfrågan inom gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Stadskontorets analys visar att överskottet inom gymnasieverksamheten till stor del beror på att en lägre andel av befolkningen i åldersgruppen 16–19 år efterfrågar gymnasieutbildning.

Diagrammet nedan visar andel av befolkningen i åldersgrupp 16–19 år som deltar i nämndens verksamheter gymnasieskola, anpassad gymnasieskola samt kommunala aktivitetskravet (KAA).



Andelen inom gymnasieskola har sjunkit varje år sedan 2016 då den låg på 80,1%, till 2025 då den låg på 73,5%. Andelen inom anpassad gymnasieskola ligger i stort sett oförändrad från 1,8% 2016 till 1,6% 2025. Andelen inom det kommunala aktivitetskravet har minskat under

perioden från 11,3% till 8 % 2020, men har sedan haft en ökad efterfrågan till 9,5 % år 2025.

Den stora sänkningen av andelen gymnasielever i början av perioden antas ha samband med det ökade antalet asylsökande personer i Sverige som nådde rekordnivåer under 2015 och som därefter avtagit.

Andelen elever som går på introduktionsprogram har minskat sedan 2017, från 18,6 % till 11,4 % 2025. Att en elev går på introduktionsprogram förlänger den totala utbildningstiden för eleven. Statistik som pekar i samma riktning är andelen nybörjarelever som fullföljer sin utbildning med examen inom 3 år, har ökat sedan läsåren 2015–2020 med ett snitt på 56 % till i snitt 65 % mellan läsåren 2020–2025[4].

Efterfrågan inom åldersgruppen 16–18 år ligger högt samtliga år, medan andelen 19-åringar har minskat för varje år.

För vuxenutbildningen inklusive SFI, har trenden för invånarnas efterfrågan av en utbildningsplats varit sjunkande mellan åren 2014–2025. Skillnaden uppgår till cirka 0,8 procentenheter för perioden. Under 2017–2019 kan det noteras en tillfällig uppgång i efterfrågan. Cirka 3% av målgruppen 20–64 år var inskrivna i vuxenutbildning 2025.

Inom SFI syns en ökad andel statsbidragsfinansiering för verksamheten under åren 2023–2025. Per elev har statsbidragsfinansieringen ökat med 658% sedan 2016, men med variation mellan åren. Andelen statsbidrag för SFI i relation till kommunbidrag var 2016 4,2 % och har ökat till 23,3 % 2025. Ökad statsbidragsfinansiering kan hänga ihop med ett förändrat uppdrag för verksamheten, det är inte utrett hur stor del av statsbidragsökningen som kan härledas till detta eller vad som gör att statsbidragen varierar mellan åren. Ökningen i statsbidrag kan ha påverkat nämndens ekonomiska överskott.

[4] Skolverkets statistikdatabas

Efterfrågan inom förskolenämnden

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

Efterfrågan inom grundskolenämnden

Inom fritidshemsverksamheten har trenden för invånarnas efterfrågan av en fritidshemsplacering i åldersgruppen 6–12 år varit stigande mellan åren 2016–2025, från 61,2% till 63,8%. Jämför man med åldersgruppen 6–15 år ser det dock ut som en nedgång i efterfrågan. Detta beror på att åldersgruppen 6–12 år succesivt minskat mellan åren 2016 (cirka 75 %) – 2025 (cirka 70 %), som andel av hela målgruppen 6–15 år. Vilket medfört att efterfrågan på en fritidsplacering gått från 45,8% 2016 till 44,7 % 2025 för 6–15 år.

För- och nackdelar med nuvarande metod

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 modellen 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 modellen 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- och underskott hos nämnderna.

Alternativ till befintlig beräkningsmetod

Målet med att utveckla beräkningsmetoden är en mer ändamålslig resurstilldelning. En del kriterier och förutsättningar som gynnar detta mål kan sammanfattas i:

- Transparens
- Opåverkbarhet och incitament
- Relevans
- Tillgängliga data (historiskt och prognos)

Justering för efterfrågan i befintlig modell

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:

Demografieffekt år X = medelvärde (andel år X^{-2}, andel år X^{-3}, andel år X^{-4}) ***** (budgeterat befolkningsunderlag år X - budgeterat befolkningsunderlag år X^{-1}) ***** prislapp år X^{-1}

Alternativ 2

Ett annat sätt att justera för efterfrågan är att justera inför varje nytt budgetår efter faktisk efterfrågan. 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.

Demografieffekt år X = andel år X^{-2} ***** (budgeterat befolkningsunderlag år X - budgeterat befolkningsunderlag år X^{-1}) ***** prislapp år X^{-1}

Engångsjustering av kommunbidrag

Samtliga modeller är huvudsakligen verksamma i framåtsyftande 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.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden fick för år 2021 en kommunbidragsjustering till följd av lägre volymer inom kommunalt aktivitetsansvar (KAA). Metod för att beräkna belopp att justera kommunbidraget med, utgick ifrån skillnaden i andel av befolkningen som deltar i KAA mellan åren 2016 (året aktuell demografieffektsberäkning är baserad på) och 2020.

Förslagsvis bör en kommunbidragsjustering för skolnämnderna bygga på samma principer som justeringen gjord 2021, med basår 2016[5] och omfatta de icke-obligatoriska verksamheterna som ingår i demografieffektsberäkningen, det vill säga gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunalt aktivitetsansvar, fritidshem och förskola.

Om man jämför andelen av invånarna med en gymnasieplacering 2016, med varje år fram till 2025 så innebär det att nämnden har haft cirka 250 individer färre i verksamheten än vad man fått i tilldelning via demografieffektsberäkningen sedan 2016. I detta är hänsyn taget till tidigare justering för KAA. Detta motsvarar -26,1 mnkr att korrigera i kommunbidrag för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

Motsvarande jämförelser för förskola och fritidshem ger att demografieffektsberäkningen dragit tillbaka för cirka 30 förskolebarn färre jämfört med vad som funnits i verksamheten, detta motsvarar -4,6 mnkr. För fritidshemsverksamheten visar beräkningarna att kommunbidraget behöver minskas med 1,9 mnkr för motsvarande cirka 43 fritidshemsplaceringar färre.

Stadskontorets förslag att ta ställning till

Stadskontoret anser att det är viktigt att i en modell eller kommunbidragsjustering, ta hänsyn till väsentliga faktorer inom nämndernas ekonomi och verksamhet som kan öka relevansen hos modellens eller kommunbidragsjusteringens utfall. Stadskontoret efterfrågar därför i skolnämndernas remissvar att de beskriver och

[5] Undantaget KAA som får basår 2020 på grund av tidigare justering.

analyserar sådana faktorer. Detta efterfrågas oavsett om skolnämnderna anser att en förändring bör genomföras eller ej.

Stadskontoret anser vidare att ekonomiska obalanser generellt behöver återställas när det är möjligt. Detta för att en nämnd som har systematiska överskott teoretiskt kan få försämrade incitament för god ekonomisk hushållning, en försämrad ekonomisk styrning för kommunfullmäktige vid budgetberedning, samt potentiellt undanhållen välfärd i och med att medlen hade kunnat fördelas till annan verksamhet inom staden.

Därför föreslås att kommunbidraget justeras från 2026, enligt redovisat förslag under tidigare rubrik ” Engångsjustering av kommunbidrag” och att hänsyn till kommunbidragsjusteringen också tas vid beräkningen av demografieffekten för förändrat antal invånare från och med budget 2027.

Stadskontoret efterfrågar även att nämnderna i sitt remissvar tar ställning till om alternativ 1 eller 2 är att föredra för justering för efterfrågan framgent i modellen. Svaret bör också utgå från de fyra kriterierna transparens, opåverkbarhet och incitament, relevans och tillgänglig data.

Fortsatt utredning av modell för vuxenutbildning

Stadskontoret föreslår att man tillsammans med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, utreder vidare om det är möjligt och ändamålsenligt att ta fram en efterfrågebaserad tilldelningsmodell för vuxenutbildning inför budget 2028, utifrån bland annat att statsbidragens andel av finansieringen varit varierande, samt beaktande av övriga relevanta faktorer.