



Tjänsteskrivelse

Datum

2026-08-12

Vår referens

Ghazal Delafrouz

Utredningssekreterare

ghazal.delafrouz@malmo.se

Beslut KF 2026-02-26 §31 Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuvarande modell för uppräknig för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter för en mer ändamålsenlig styrning GYVF-2026-1000

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över stadskontorets rapport Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet. Rapporten avser utredningsuppdrag 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.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen föreslår gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att välkomna ambitionen att utveckla en modell för demografijustering som bidrar till en mer ändamålsenlig resursfördelning. Förvaltningen föreslår nämnden att samtidigt bedöma att stadskontorets rapport innehåller flera brister som behöver hanteras innan beslut kan fattas om förändringar av ersättningsmodellen eller om en kommunbidragsjustering.

Förvaltningen föreslår nämnden att betona att processen för framtagandet av rapporten inte har varit tillräckligt transparent och bedöma att analysen i begränsad omfattning beaktar verksamhetens styrlogik, kvalitetsutveckling och ekonomiska förutsättningar.

Förvaltningen föreslår nämnden att föreslå att kommunstyrelsen återremitterar rapporten för fortsatt utredning i nära samverkan med berörda skolenämnder och att



föreliggande rapport inte ligger till grund för beslut om förändrad demografijustering eller kommunbidragsjustering inför budget 2027.

Förslag till beslut

1. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och skickar detsamma till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Beslut KF 2026-02-26 §31 Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuvarande modell för uppräknings för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter för en mer ändamålsenlig styrning
- Rapport Budgetuppdrag index och demografi
- Tjänsteskrivelse kommunstyrelsens arbetsutskott 260126 Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuv. modell för uppräknings för demografieffekter och kompensation för pris
- Tjänsteskrivelse Kommunstyrelsen arbetsutskott 2026-05-25 Uppdrag budget 2023 - Utredning för en mer ändamålsenlig styrning; nu fråga om remiss - Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogis
- Beslut KSAU 26-05-25 §339 Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuvarande modell för uppräknings för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter
- Rapport av ”Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet”
- G-Tjänsteskrivelse GVN 2026-08-28 Uppdrag budget 2023-Utifrån nuvarande modell för uppräknings för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter för en mer ändamålsenl
- Förslag till yttrande över Uppdrag budget 2023 - Utifrån nuvarande modell för uppräknings för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda möjligheter för en mer ändamålsenlig st

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2026-08-19

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2026-08-28

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunfullmäktige godkände 2026-02-26 §31 stadskontorets rapport

”Budgetuppdrag index och demografi” inklusive rapportens förslag till uppdateringar och förändringar samt att fortsätta utredningar i dialog med berörda förvaltningar och nämnder. Stadskontoret har sammanställt en rapport med förslag till ytterligare



förändringar till följd av utredningen om "Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet".

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över stadskontorets rapport Efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet. Rapporten avser utredningsuppdrag 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.

I rapporten föreslås att modellen för beräkning av nämndernas demografikompensation revideras. Vidare föreslås en retroaktiv kommunbidragsjustering, i enlighet med den nya efterfrågebaserade tilldelningsmodell. Förslagen föreslås träda i kraft från och med 2027, för åldersgrupper till och med 19 år. Fortsatt utredning föreslås gällande efterfrågebaserad tilldelningsmodell för vuxenutbildningen, inför budget 2028.

Bakgrund

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.

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).

Nämndernas ekonomiska situation

Nämndernas årsanalyser ligger till grund för Stadskontorets analys av nämndernas ekonomiska situation. Under perioden 2018–2025 har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden redovisat ett genomsnittligt årligt överskott på cirka 94 mnkr. Av detta överskott kan omkring hälften hänföras till verksamheter för åldersgruppen 16–19 år.



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. 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.

Alternativ till befintlig beräkningsmetod

Nuvarande metod för beräkning av demografikompensation baseras på antal 16–19 åringar i befolkningen och en snittkostnad per invånare. I syfte att öka den ändamålsenlig styrningen och motverka att ackumulerade överskott byggs upp föreslås att modellen kompletteras med en efterfrågefaktor. Nämndens efterfrågefaktor är antal elever i gymnasieskola och på KAA av 16–19 åringar i befolkningen.

Snittkostnaden beräknas i nuvarande modell genom att nämndens faktiska kostnader för 16–19-åringar delas med faktiskt antal 16–19 åringar i befolkningen.

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.



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 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.

Förslag till yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden välkomnar ambitionen att utveckla en modell för demografijustering som bidrar till en mer ändamålsenlig resursfördelning. Nämnden bedömer samtidigt att stadskontorets rapport innehåller flera brister som behöver hanteras innan beslut kan fattas om förändringar av ersättningsmodellen eller om en kommunbidragsjustering. Nämnden anser att processen för framtagandet av rapporten inte har varit tillräckligt transparent och bedömer att analysen i begränsad omfattning beaktar verksamhetens styrlogik, kvalitetsutveckling och ekonomiska förutsättningar. Modellen är även framtagen utan hänsyn till programpriser, elevernas förutsättningar eller politiska ambitioner. Vidare ska nämndens samtliga verksamheter, inklusive vuxenutbildning, beaktas i analysen för en korrekt bedömning av nämndens samlade överskott. Detta gör att modellen och förslag till korrigering blir svår att bemöta.

Nämndens ekonomiska situation

Stadskontorets analys utgår från att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden haft genomsnittliga överskott om cirka 94 mnkr per år under perioden 2018–2025.

Analys av nämndens ekonomiska resultat behöver inkludera samtliga verksamheter, riktade statsbidrag, EU-medel, fondfinansiering och tillfälliga kommunbidrag. De riktade statsbidragen har ökat från 84 mnkr år 2018 till 168 mnkr år 2025 för nämndens samlade verksamheter. För verksamheter avseende åldersgruppen 16–19 år har motsvarande ökning varit från 36 mnkr till 53 mnkr. EU-bidrag och fondmedel har under samma period ökat från 5,3 mnkr till 7,4 mnkr. Dessa förutsättningar beaktas inte i tillräcklig utsträckning i rapportens analys av nämndens ekonomiska överskott.



Eftersom riktade statsbidrag, EU-medel, fondfinansiering samt tillfälliga tilläggsanslag är tidsbegränsade och föränderliga, kan de inte betraktas som varaktiga intäkter. Det finns dessutom ingen garanti för att en ansökan om externa medel leder till beviljad finansiering. För att säkerställa att nämnden kan fullgöra sina lagstadgade uppdrag och upprätthålla en stabil verksamhet planeras budgeten därför med tillförsiktig bedömning gällande vilka tillfälliga externa bidrag som kommer beviljas. Om sådana medel därefter tilldelas ersätts kommunala bidrag med extern finansiering, vilket kan ge upphov till budgetmässiga överskott.

Nämnden vill framhålla att denna period även innefattar pandemiåren då verksamheten erhöll statliga förstärkningar för att hantera extraordinära förutsättningar. Delar av dessa medel kunde inte fullt ut användas för sina avsedda ändamål, dels på grund av uteblivna merkostnader, dels till följd av sena beslut och utbetalningar.

Nämnden påverkas utöver variationer i statsbidrag av samverkansavtalet med 38 kommuner, förändringar hos fristående huvudmän samt förändringar i interkommunala ersättningar. Den politiska styrgruppen för samverkansområdet har dessutom haft som inriktningsbeslut att inte öka programpriser inom samverkansområdet.

Nämnden delar inte stadskontorets bedömning att överskotten i sig skulle indikera brister i den ekonomiska hushållningen. Under perioden 2022–2025 har nämndens nettokostnad per elev i gymnasieskolan, ökat med 8,5 procent. Detta kan jämföras med riksgenomsnittet på 10,2 procent. Verksamheten bedrivs med god kvalitet och med kostnadseffektivitet jämfört med riket.

Nämndens resurser används strategiskt för att stärka elevernas måluppfyllelse, trygghet och hälsa. Verksamheten visar på goda resultat och en positiv förflyttning. Antalet gymnasieelever som går ut med examen har ökat från drygt 1430 elever läsåret 22/23 till cirka 1710 elever läsåret 25/26. Genomströmning inom fyra år för elever inom introduktionsprogrammen har ökat från 17,4 procent läsåret 22/23 till 19,7 procent läsåret 24/25 och genomströmningen inom gymnasieskolan inom fyra år har gått från 66% 2022 till 72% 2025.

Sammantaget visar detta på en god ekonomisk hushållning och en effektiv resursanvändning. Resultaten stärker bilden av nämndens förmåga att kombinera ekonomisk hushållning med strategiska satsningar som stärker verksamhetens kvalitet och elevernas förutsättningar att nå goda resultat.

Bedömning av förslag avseende efterfrågan

År 2025 gick 93% av befolkningen i åldern 16–18 år i gymnasieskola. För gruppen 19-åringar i gymnasieskola är andelen 21%. Andelen har minskat över tid då genomströmningen på tre år har ökat.



Nämnden konstaterar att den nuvarande demografimodellen redan innehåller en indirekt efterfrågefaktor genom att snittkostnaden beräknas utifrån hela befolkningen i åldersgruppen 16–19 år och inte på faktiskt antal elever i nämndens verksamheter i åldersgruppen 16–19 år. Om en faktor för efterfrågan tillkommer i demografimodellen utan revidering till den faktiska snittkostnader riskerar modellen att skapa ett ytterligare effektiviseringskrav för gymnasieverksamheten och KAA.

Vid en jämförelse mellan de två förslagna alternativen är skillnaden marginell (vid konstant efterfråga: alternativ 1: 84,9% och alternativ 2: 84,6 %). Båda alternativen har samma grundläggande problem. Förändringar i efterfrågan får genomslag först efter två år. Om efterfrågan ökar samtidigt som befolkningen minskar skapas ett finansieringsgap eftersom resurstilldelningen inte följer det faktiska elevantalet. Omvänt leder minskad efterfrågan i kombination med växande befolkning till överfinansiering som följd till eftersläpningen. Eftersläpningen förstärks dessutom när utfallet avviker från befolkningsprognoserna. Nämnden bedömer därför att modellen riskerar att inte uppfylla målet om en mer ändamålsenlig styrning.

Förutsättningar som inte beaktas i rapporten

Nämnden bedömer att rapporten i alltför liten utsträckning beaktar de faktorer som styr kostnadsutvecklingen inom gymnasieverksamheten. Under de senaste åren har nämnden öppnat tre nya gymnasieskolor, ökat genomströmningen och genomfört betydande kvalitetssatsningar. Samtidigt har Skolverkets rekommendationer om utbyggnad av yrkesutbildningar och nationella reformer medfört ökade kostnader, exempelvis lagkrav på skolbibliotek. Därutöver föreligger ytterligare resurskrävande reformer inom utbildningssektorn exempelvis nytt betygssystem samt reglering av lärares arbetstid.

Vidare är målgruppen 16–19 år heterogen och innehåller elever med olika stödbehov. Trots att andelen elever inom introduktionsprogram minskat har det faktiska antalet elever ökat över tid. Även den anpassade gymnasieskolan har byggts ut. Programpriserna inom flera utbildningar har ökat betydligt som följd av ökade krav på individanpassning, mindre undervisningsgrupper, specialiserade lokaler och förstärkta stödinsatser. Dessa kvalitets- och kostnadsdrivande faktorer återfinns inte i stadskontorets analys.

Gymnasieskolans planeringsförutsättningar påverkas dessutom av samverkansområdet med 38 kommuner, förändringar hos fristående huvudmän, variationer i statsbidrag samt förändringar i interkommunala ersättningar. Därtill planerar nämnden för nya skolenheter som utgår från samnyttjande av lokaler och synergier mellan gymnasieskola, vuxenutbildning och yrkeshögskola. Det innebär att det är svårt att bedöma gymnasieskolans efterfrågan isolerat, eftersom verksamheternas lokal- och resursbehov



är nära sammanlänkade. Sammantaget gör nämnda faktorer verksamheten betydligt mer komplex än vad som framgår av rapportens analys.

Engångsjustering av kommunbidrag

Rapporten föreslår en engångsjustering av kommunbidraget med 26,1 mnkr. Enligt rapporten har nämnden haft cirka 250 individer färre i verksamheten sedan 2016 än vad man fått i tilldelning via demografieffektsberäkningen. Analysen tar inte hänsyn till att nämndens överskott årligen återförts till staden.

Tilldelat kommunbidrag för elever 16–19 år ger ett överskott på 9,4 mnkr år 2025 jämfört med faktiska kostnader för elever 16–19 år. Diskrepansen mellan snittkostnaden i nuvarande resursfördelningsmodell och nämndens faktiska snittkostnader per elev saknas i analysen.

Därför anser nämnden att en engångsjustering av kommunbidraget inte kan beslutas på föreliggande rapport. En sådan justering bör inte genomföras innan en samlad analys av nämndens samtliga verksamheter och ekonomi har genomförts. En reduktion av kommunbidraget för åldersgruppen 16–19 år riskerar att skapa ett effektiviseringskrav inom gymnasieskolan och KAA.

Sammanfattande ställningstagande

Nämnden bedömer att rapportens analys underskattar betydelsen av statsbidrag, externa finansieringskällor, interkommunala ersättningar, kostnadsutveckling per elev samt kvalitets- och omvärldsfaktorer som påverkar verksamheternas ekonomiska förutsättningar. Analysen är därför inte tillräckligt heltäckande för att ligga till grund för förändringar i stadens resursfördelningsmodell.

Nämnden kan inte ta ställning till vilket av de två föreslagna alternativen som är att föredra. Inget av alternativen beaktar nämndens förutsättningar i sin helhet, och de motsvarar inte heller nämndens ambitioner för gymnasieutbildningen. Nämnden vill betona att skolförvaltningarna inte har varit tillräckligt inkluderade i framtagandet av rapportens förslag.

Nämnden föreslår därför att kommunstyrelsen återremitterar rapporten för fortsatt utredning i nära samverkan med berörda skolnämnder och att föreliggande rapport inte ligger till grund för beslut om förändrad demografijustering eller kommunbidragsjustering inför budget 2027.

Ansvariga

Elena Zukauskaitė Avdelningschef
Anneli Schwartz Förvaltningschef