



Datum
2019-04-05
Vår referens
Katarina Dettmark
Controller
katarina.dettmark@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Förskolenämndens utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell STK-2018-1078

Sammanfattning

Förskolenämnden har genomfört en andra utvärdering av ersättningsmodellen för förskolorna i Malmö stad i enlighet med de övergripande ersättningsprinciper som fastställdes av kommunfullmäktige 2013. I utvärderingen bedöms nuvarande modell vara objektiv och ha en hög träffsäkerhet och legitimitet. Vissa förändringar behöver dock göras för att förbättra verksamhetens planeringsförutsättningar. I ett första steg förändras i modellen tidpunkten för när barnet övergår från att vara yngre till att bli äldre. Nämnden avser att fortsätta utreda faktorer som kan påverka ersättningsmodellen. Bland annat är vistelsetiden en faktor som nämnden avser utreda vidare.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen lägger förskolenämndens utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell till handlingarna.

Beslutsunderlag

- Bilaga 1 - Jämförbara kommuners resursfördelning
- Utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell 180903
- Tjänsteskrivelse förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 180919 §106 med Särskilt yttrande (M+L)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190415 Förskolenämndens uppföljning av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-04-15
Kommunstyrelsen 2019-05-08

Beslutet skickas till

Förskolenämnden

Ärendet

I samband med bildandet av en ny skolorganisation 2013 antog kommunfullmäktige

övergripande ersättningsprinciper för den pedagogiska verksamheten (STK-2013-269). Ersättningsprinciperna bygger på bestämmelserna i skollag och skolförordningar. I Skollagen 2 kap 8b § anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Syftet är att skapa likvärdiga förutsättningar mellan förskolorna/skolorna.

Av de övergripande ersättningsprinciperna framgår att det är respektive skolnämnds ansvar att ta fram en ersättningsmodell som säkerställer att resurserna fördelas utifrån barns och elevers behov samt skapar förutsättningar för en kvalitetsmässigt likvärdig verksamhet på samtliga enheter. Nämnderna ska sedan kontinuerligt följa upp respektive ersättningsmodell på ett sådant sätt att det framgår för kommunstyrelsen om modellen för resursfördelning inte bidrar till dessa effekter.

Förskolenämnden antog i december 2013 en ersättningsmodell för fördelning av resurser till förskola och pedagogisk omsorg. En första utvärdering gjordes hösten 2014. Vid den tidpunkten visade det sig vara för tidigt att dra några långtgående slutsatser av ersättningsmodellen, då modellen endast tillämpats under ett års tid.

Förskolenämnden har nu inkommit med en andra utvärdering vilken även innehåller förslag till förändringar i modellen. I samband med beslutet har ett gemensamt särskilt yttrande lämnats från M och L.

Ersättningen till förskolor utgår per barn och består av ett grundbelopp och i förekommande fall ett tilläggsbelopp för barn med omfattande behov av särskilt stöd. I förskolenämndens ersättningsmodell består grundbeloppet till förskolorna av tre delar, grundersättning, strukturersättning samt ersättning för lokalkostnader. Till fristående verksamheter lämnas därutöver ersättning för administrativa kostnader och momscompensation.

Förskolenämndens utvärdering bygger till stor del på information som inhämtats genom intervjuer med samtliga utbildningschefer och med 16 förskolechefer i Malmö stads förskolor. En omvärldsanalys har också gjorts med fyra jämförbara kommuner. Ersättning för lokaler eller tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd eller specialverksamheter har inte utvärderats.

Grundersättningen är lika för samtliga förskolor. Den utgår per dygn och varierar utifrån barnets ålder och vistelsetid (heltid/deltid). Ersättningen för yngre barn är 25% högre än för äldre barn. För att förbättra förskolornas planeringsförutsättningar har förskolenämnden, med anledningen av information som framkommit i utredningen, beslutat att i modellen förändra tidpunkten för när barnet övergår från att vara yngre till att bli äldre. Barnen räknas från och med 2019 som yngre fram till halvårsskiftet det kalenderår barnet fyller tre år. Tidigare räknades barnen som yngre till och med det kalenderår de fyllde två år.

Strukturersättningen beräknas utifrån socioekonomiska faktorer och gäller vid bidrag till både fristående och kommunala förskolor. Strukturersättningen justerades inför 2015 från fem till fyra procent av den totala ersättningen. Den baseras på fem socioekonomiska förklaringsvariabler. År 2018 fördelades 66 Mkr till de kommunala förskolorna och beloppen varierade från 525 kronor till 10 209 kronor per heltidsplats och år. För de fristående förskolorna varierade beloppen från 0 kronor till 14 446 kronor. De kommunala förskolorna med hög strukturersättning kan oftare

redogöra för hur ersättningen används än de med låg ersättning. Statistiska analyser visar att det finns ett svagt samband som visar att högre strukturersättning ger högre personaltäthet och mindre barngrupper. Förskolenämndens utredning har inte lett till någon förändring av strukturersättningen utan endast inneburit en mindre språklig förändring där kriteriet ”Modern och/ eller fadern har försörjningsstöd” ersatts med ”Vårdnadshavaren har försörjningsstöd”.

Förskolenämnden konstaterar i utredningen att det är svårt att isolera effekterna av modellen från andra faktorer som påverkar verksamheten och dess kvalitet. Att beslut om ytterligare omfördelningar av resurser mellan kommunala förskolor tas av förskolechefer och utbildningschefer försvårar också uppföljningen. Nämndens bedömning är dock att dagens modell är träffsäker, objektiv och legitim. Modellens träffsäkerhet anses vara svår att bevisa då det inte såsom inom grundskolan finns någon självklar mätvariabel. Verksamhetschefernas uppfattning är dock att modellen i stort använder rätt parametrar och rätt viktning mellan parametrarna. Modellen bedöms vara legitim då det finns en förståelse hos professionen på vilka grunder resurserna fördelas. Modellen är objektiv då den bygger på sakliga data som förskolorna inte kan påverka.

Nämnden ser genomförda förändringar i modellen som ett första steg för att förbättra verksamhetens planeringsförutsättningar och avser att fortsätta utreda faktorer som kan påverka ersättningsmodellen. Bland annat är vistelsetiden en faktor som nämnden avser utreda vidare. Även frågan om en deltidsplats bör räknas som en plats och huruvida faktorn utländsk bakgrund bör ta hänsyn till vilket land föräldrarna kommer ifrån, planeras utredas vidare.

Stadskontorets kommentar

Ersättningsmodellen ska säkerställa att resurserna fördelas utifrån barns behov samt skapa förutsättningar för en kvalitetsmässigt likvärdig verksamhet på samtliga enheter. Genom att tillskjuta extra resurser till förskolor med större behov skapas förutsättningar för en ökad likvärdighet.

I förskolenämndens utredning anges att verksamhetscheferna anser att modellen är träffsäker och att strukturersättningen i stort använder rätt parametrar och rätt viktning mellan parametrarna. I utredningen saknas det dock en djupare analys kring detta och resonemang om till exempel nivån på strukturersättningen. Är den lagom stor eller hade det gett bättre effekt om en större eller mindre del av förskolornas intäkter fördelades som strukturersättning? Det saknas också en analys som visar om nivån på grundersättningen för yngre respektive äldre barn har hög träffsäkerhet.

I utredningen framgår att det inom nämnden även tillämpas en annan styrmodell för de kommunala förskolorna, där det utanför ersättningsmodellens regelverk finns möjlighet att omfördela medel mellan förskolorna på andra grunder. Denna typ av omfördelningar som ligger utanför ersättningsmodellen försvårar möjligheten att följa upp hur till exempel strukturersättningen använts och om den bidragit till ökad likvärdighet.

Enligt Skolinspektionen¹ är det vanligt att kommuner som har en socioekonomisk fördelningsmodell saknar uppföljning och analys av modellens träffsäkerhet. Det innebär att

¹ Skolinspektionen 2016 – Socioekonomisk resursfördelning till förskolan.

kommunerna inte vet om omfördelningen leder till att barnen får likvärdiga förutsättningar till stimulans och lärande i förskolan. En granskning Skolinspektionen gjort visar att många kommuner ser svårigheter kring vad som är mätbart eller resultat i förskolan. Överlag anses det lättare att följa upp skolans resultat, eftersom effekten kopplas till kunskapskraven. Skolinspektionen ser därför att det är ett utvecklingsområde för kommunerna att arbeta med att ta fram strategier och att systematiskt följa upp resultat av verksamheten i förskolan.

Enligt Skolinspektionen är det för förskolan verksamhetens kvalitetsutveckling som ska utvärderas, inte prestationer hos enskilda barn. Ersättningsmodellen behöver följas upp och analyseras i förhållande till förskolans mål och de insatser och resultat som verksamheten åstadkommer. Det är inte modellen i sig som är viktig. Det viktiga är att resurserna som omfördelas ska komma barnens möjligheter till trygghet, omsorg samt utveckling och lärande tillgodo.

Ansvariga

Jan Åke Troedsson Ekonomidirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör