



Datum

2018-09-04

Vår referens

Annika Gottfridsson

Enhetschef

Annika.Gottfridsson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell FSKF-2018-15278

Sammanfattning

Nämndens resursfördelningsmodell har utretts i syfte att bidra till kunskap om hur resurser ska fördelas för ökad måluppfyllelse och likvärdighet för barnen. Utredningen konstaterar att det är svårt att isolera effekterna av resursfördelningsmodellen från andra faktorer som påverkar verksamheterna och dess kvalitet. Att effekterna av modellen är svåra att mäta är inte lika med att de kompensatoriska insatser som modellen syftar till inte har kunnat genomföras. Som ett första steg för att förbättra verksamhetens planeringsförutsättningar förslår förvaltningen att barn räknas som yngre fram till halvårsskiftet det år barnet fyller tre år, förvaltningen föreslår också en mindre språklig förändring i de socioekonomiska kriterierna.

Förslag till beslut

1. Förskolenämnden beslutar att vid resursfördelning mellan huvudmän räkna barn till kategorin yngre fram till halvårsskiftet (30 juni) det kalenderår barnet fyller tre år. Förändringen träder ikraft 2019.
2. Förskolenämnden beslutar att ”modern och/eller fadern har försörjningsstöd” ersätts med ”vårdnadshavaren har försörjningsstöd” i de socioekonomiska kriterierna.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse Förskolenämnden 180919 Utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell
- Utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell 180903
- Bilaga 1 Jämförbara kommuners resursfördelning

Beslutsplanering

Förskolenämnden 2018-09-19

Ärendet

Bakgrund

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas och barnets bästa ska vara utgångspunkt i utbildningen. Den ska ta hänsyn till barns olika förutsättningar och behov och anpassas till alla barn i förskolan. Skollagen fastslår också att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsätt-

ningar och behov.

Malmö stads kommunfullmäktige har beslutat att uppdra åt förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att på nämnds nivå fördela resurser till den pedagogiska verksamheten (STK-2013-269).

Förskolenämnden beslutade hur resurserna ska fördelas till de fristående och kommunala verksamheterna inom förskolenämndens ansvarsområde i december 2013. Resursfördelningsmodellen syftar till att ge huvudmän möjlighet att erbjuda en likvärdig förskola för barnen. Modellen tar hänsyn till barns olika behov samt strävar efter att uppväga skillnader i barns förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen (FSKF-2013-100).

I modellen regleras fördelning av grundbeloppet i form av grundersättning, strukturersättning samt ersättning för lokalkostnader. Därutöver regleras ersättning till fristående verksamheter för administrativa kostnader och mervärdesskatt. Strukturersättningen baseras på barnens/vårdnadshavarnas socioekonomiska bakgrund.

Inför 2015 justerades strukturersättningen från fem till fyra procent av den totala ersättningen. Modellen har också reviderats vid ett tillfälle då s.k. dygnsavstämning infördes (FSKF-2014-2908). I januari 2015 beslutade nämnden om riktlinjer för resursfördelningen (FSKF-2014-4354). Riktlinjerna är en sammanställning av nämndens beslut kring resursfördelning.

Utredning

Under 2018 har förskoleförvaltningen utrett nämndens resursfördelningsmodell i syfte att bidra till kunskap om hur resurser ska fördelas för ökad måluppfyllelse och likvärdighet för barnen. Uppdraget har varit att utvärdera resursfördelningsmodellen och ersättningsmodellen samt att ge förslag på eventuella förändringar.

Utredningen konstaterar att det är svårt att isolera effekterna av resursfördelningsmodellen från andra faktorer som påverkar verksamheterna och dess kvalitet. Detta konstateras även av Tillitsdelegationen i delbetänkande ”Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?” (SOU 2017:56). I den lyfter delegationen att det är svårt att separera en analys av ersättningsmodeller från övrig styrning, eftersom dessa endast är en del av den samlade styrningen. Vilka effekter som ersättningsmodeller ger i verksamheterna är avhängigt den övriga styrningen. Lagar och regler, ekonomistyrning, prestationsstyrning och normstyrningen i form av ledarskap, värdegrund och kultur ger styrsignaler som tillsammans samverkar och påverkar varandra.

Utredningen visar dessutom att det inom Malmö stads förskoleförvaltning finns ytterligare behov av att omfördela resurserna. Anledningen till dessa är flera. Förutsättningarna skiljer sig mellan stadens förskolor. Detta gäller inte bara utifrån barnens socioekonomiska bakgrund, utan även utifrån andra förutsättningar så som lokaler och personalens utbildning och kompetens. Detta innebär ytterligare en svårighet att utvärdera effekterna av resursfördelningsmodellen.

Att effekterna av modellen är svåra att mäta är inte lika med att de kompensatoriska insatser som modellen syftar till inte har kunnat genomföras. Utredningen visar bl.a. att personaltätheten är något högre i förskolor med högre strukturersättning utifrån socioekonomiska förutsättningar.

Det är svårt att hitta en modell som ensamt uppfyller alla mål och som kan parera alla bieffekter som vald modell för med sig.¹ Modellen i Malmö anses dock både objektiv, legitim och träffsäker utifrån de faktorer som finns i modellen.

Förskoleförvaltningens förslag och fortsatta arbete

Trots svårigheterna att följa upp resursfördelningsmodellens effekter pekar utredningen på ett antal punkter som skulle förbättra förskolornas planeringsförutsättningar. Som ett första steg förslår förvaltningen att barn räknas som yngre fram till halvårsskiftet det år barnet fyller tre år. En ändring av brytpunkten för yngre och äldre barn från januari till juli skulle vara lättare att hantera för verksamheten. Förskolan planerar sin verksamhet terminsvis och efter sommaren så sker de största förändringarna i förskolornas barngrupper och det är då lättast att anpassa intäkter och kostnader. Förslaget innebär att fördelningen mellan yngre och äldre barn ändras till 18 procent (när ersättningen för äldre barn blir den samma). En minskad skillnad i ersättningen för yngre och äldre barn innebär dessutom att skillnader för förskolorna vid förändringar i barngruppernas ålderssammansättning inte blir lika påtaglig.

Förvaltningen föreslår också en mindre språklig förändring i de socioekonomiska kriterierna. *Modern och/ eller fadern har försörjningsstöd* föreslås ersättas med *Vårdnadshavaren har försörjningsstöd*. Förändringen innebär inga förändringar i bakgrundsfaktorns betydelse eller i datauttaget hos SCB men överensstämmer bättre med benämning på övriga faktorer och förvaltningens språkbruk. En revidering av nämndens riktlinjer för resursfördelning kommer att presenteras när nämnden beslutar om budget för 2019.

Förvaltningen planerar att fortsätta utreda ytterligare faktorer som kan påverka resursfördelningen. En sådan faktor är vistelsetid. Under 2018 införs ett digitalt system för att mäta barnens närvaro på de kommunala förskolorna. Vistelsetidsprojektet förväntas framöver ge ett faktabaserat underlag över beläggning och vistelsetid på förskolorna. Även frågan om ett barn – en plats bör utredas vidare. Förvaltningen planerar också att utreda huruvida faktorn utländsk bakgrund kan kompletteras med ett HDI-index som tar hänsyn till vilket land barnets föräldrar kommer ifrån.

Förvaltningen har också i samband med handläggningen av utredningen identifierat ett behov av att utreda huruvida pedagogisk omsorg ska ha samma resursfördelningsmodell som förskolan. Samtidigt har nuvarande regering tillsatt en statlig utredning med uppdrag att kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande i tillräcklig grad och om den förbereder barnen för fortsatt lärande. Vid behov ska utredaren lämna förslag på hur barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass kan främjas. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2019. Förskoleförvaltningen kommer att följa arbetet i den statliga utredningen.

Utöver detta ämnar förvaltningen även att fortsättningsvis justera, anpassa och utveckla den interna resursfördelningen för barnens bästa förskola.

Ansvariga

Agneta Sjölund Ekonomichef

Peter Lindberg Förvaltningschef

¹ Tillitsdelegationen SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen.*