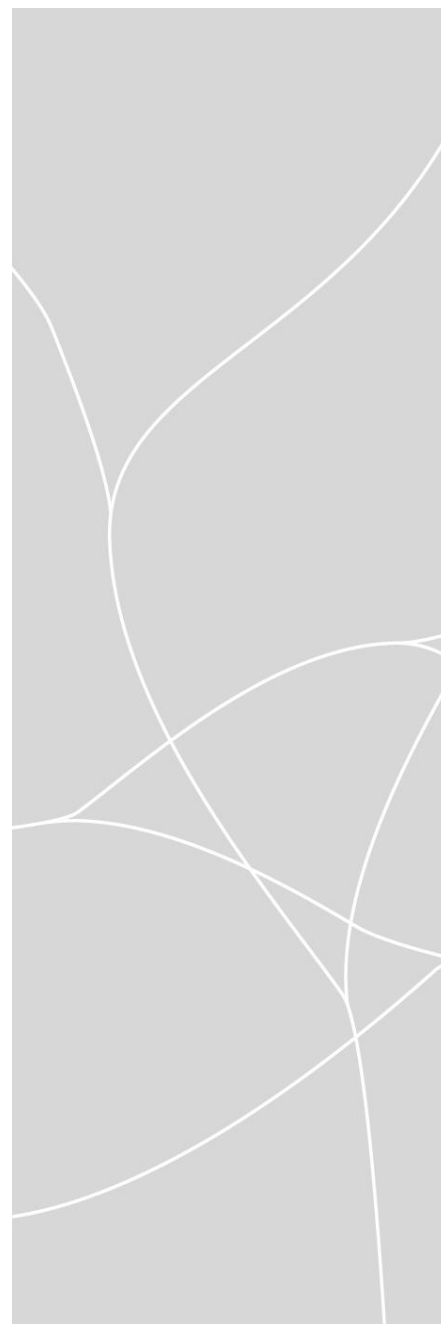


Utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell

Förskoleförvaltningen



Upprättad
Datum: 2018-09-03
Version: 1.0
Ansvarig: Annika Gottfridsson
Förvaltning: Förskoleförvaltningen
Enhet: Ekonomiavdelningen



Innehållsförteckning

Utvärdering av resursfördelningsmodell och ersättningsmodell	1
Innehållsförteckning	2
Sammanfattning	3
Inledning	4
Uppdraget	4
Metod och avgränsning.....	4
Bakgrund.....	4
Resursfördelning	5
Resursfördelningens beståndsdelar.....	5
Likvärdig utbildning och resursfördelning.....	5
Socioekonomisk resursfördelning	6
Skolinspektionens granskning av kommunernas resursfördelning.	7
Resursfördelningsmodeller i omvärlden	8
Kommunernas socioekonomiska resursfördelning.....	8
Grundskolenämndens resursfördelningsmodell	9
Resursfördelningsmodeller i jämförbara kommuner.....	9
Malmös resursfördelningsmodell	10
Syfte med modellen	10
Nämndens riktlinjer	10
Kommunala förskolors ekonomiska utrymme	12
Förskolans kostnader och kostnadernas storlek	13
Andra faktorer som påverkar förskolornas ekonomiska utrymme	13
Utvärdering av resursfördelningsmodellen från ett verksamhetsperspektiv	15
Grundersättning	15
Strukturersättning.....	19
Slutsatser och utvecklingsförslag	20
Grundersättning	20
Strukturersättning.....	21
Övriga faktorerers effekter.....	21

Sammanfattning

Förskolenämndens resursfördelningsmodell fördelar resurser utifrån ålder, heltid och deltid och socioekonomiska faktorer.

Grundersättningen är lika för alla enheter men varierar beroende på barnets ålder och om barnet har en heltid eller deltidsplats. Strukturersättningen varierar mellan enheterna beroende på hur vårdnadshavarna svarar mot fem socioekonomiska förklaringsvariabler.

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 emellertid 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. Utredningen visar till exempel att det inom Malmö stads förskoleförvaltning finns ytterligare behov av att omfördela resurserna. Modellen i Malmö anses dock både objektiv, legitim och träffsäker utifrån de faktorer som finns i modellen. Utredningen pekar i sina slutsatser på ett antal punkter som i nuläget skulle förbättra förskolornas planeringsförutsättningar.

Inledning

Uppdraget

I slutet av 2017 fattades beslut om utvärdering av förskolenämndens resursfördelningsmodell. Syftet med utredningen är att bidra till kunskap om hur resurser ska fördelas för att ge en ökad måluppfyllelse och likvärdighet för barnen. I utredningen ska nuvarande resursfördelningsmodell utvärderas och analyseras samtidigt som utredningen ska ge förslag på eventuella förändringar av modellen. Inom utredningen ska en omvärldsbevakning genomföras och utredningen ska också ta hänsyn till betänkandet ”Det stämmer! Ökad transparens för lika villkor (SOU 2016:66). Utredningsuppdraget är beställt av förskoledirektören.

Metod och avgränsning

Information har inhämtats genom intervjuer med samtliga utbildningschefer och genom gruppintervjuer med totalt 16 förskolechefer i Malmö stads förskolor. Frågor kring resursfördelningen och dess effekter har framför allt aktualiserats internt i förvaltningen och utredningen har därmed utgått från de kommunala förskolornas förutsättningar. Förvaltningen har vid ett tillfälle bjudit in representanter från alla kommunens fristående huvudmän för att presentera utredningens slutsatser och förslag. I samband med det gavs möjligheten för de fristående huvudmännen att återkomma med skriftliga synpunkter.

Fyra med Malmö jämförbara kommuner har svarat på frågor kring hur resursfördelningsmodellen ser ut i deras kommun. Utredningen refererar till olika externa och interna rapporter och utredningar. I rapporten används också data från förvaltningens ekonomisystem.

Utvärderingen är koncentrerad på beskrivning och analys av grundersättning och strukturersättning som begreppen definieras i Malmös resursfördelningsmodell.

Utredningen har inte utvärderat ersättning för barn i behov av särskilt stöd, specialverksamheter eller lokalkostnadsersättning.

Bakgrund

I samband med att förskolenämnden bildades 2013 antog nämnden en ny resursfördelningsmodell för förskolenämndens ansvarsområde. Resursfördelningsmodellen skulle ge en ökad differentiering mellan åldersgrupperna till förmån för de yngre barnen. Modellen skulle också fördela delar av resurserna baserat på socioekonomiska faktorer med målsättningen att öka förutsättningar för en kvalitetsmässigt likvärdig verksamhet på samtliga enheter.

Beslutad resursfördelningsmodell har använts sedan 2014, med justering 2015 från fem procents strukturersättning till fyra procent. En första utvärdering genomfördes i november 2014. Den konstaterade att det var för tidigt att dra

några långtgående slutsatser av ersättningsmodellens effekter, då modellen tillämpats i mindre än ett år.

Förskoleförvaltningen genomför varje år så kallade analysdagar där politiker, förskolechefer och tjänstepersoner deltar och diskuterar kring olika teman. Under analysdagen i april 2017 diskuterades nuvarande resursfördelningsmodell. Frågeställningar från analysdagen har beaktats i denna utredning.

Resursfördelning

Resursfördelningens beståndsdelar

Enligt skolförordningen (2011:185) ska ersättningen till de fristående huvudmännen utgå per barn och bestå av ett grundbelopp och i förekommande fall ett tilläggsbelopp.

Grundbelopp

I grundbeloppet ingår ersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, måltider, pedagogiskt material, övriga driftskostnader och lokalkostnader. För fristående förskolor utgår även ersättning för administration och mervärdesskatt. Grundbeloppet utgör den ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen och övriga styrdokument.

Tilläggsbelopp

Tilläggsbelopp utgår till barn som har omfattande behov av särskilt stöd

Likvärdig utbildning och resursfördelning

Enligt skollagen 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 dessutom att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Förskolechefen har som pedagogisk ledare och chef för förskollärare, barnskötare och övrig personal vid förskoleenheten det övergripande ansvaret för att utbildningen som helhet inriktas mot de nationella målen.

Förskolechefen har ansvaret för förskolans kvalitet och har därigenom, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att alla barn får det stöd och de utmaningar de behöver för utveckling och lärande.

2 kap. 8 b § skollagen

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

2 kap. 10 § skollagen

Rektorn och förskolechefen beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn och förskolechefen fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn och förskolechefen får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.

I såväl en forskningsöversikt från Vetenskapsrådet¹ som i slutrapporten från Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö² framhålls att den viktigaste faktorn för kvaliteten i förskolans verksamhet är hur medarbetarna i förskolan förstår, agerar, lyssnar på barnet och hur medarbetarna förmår att se barnets potential och handla så att barnet känner sig engagerat, dugligt och aktivt i sitt lärande. Det är villkoren och förutsättningarna för detta som möjliggör eller hindrar en förskola av hög kvalitet. För att förskoleverksamheten ska kunna ha en kompenserande funktion bör den bygga på en analys av hur barns olika villkor kan mötas på bästa sätt och även resurser fördelas efter detta. En förskola av god kvalitet har positiva och långsiktiga effekter på barns utveckling och lärande. Däremot kan en förskola som inte är likvärdig riskera att reproducera och förstärka segregation och social ojämlikhet.

Socioekonomisk resursfördelning

Vad menas med en socioekonomisk resursfördelning

I en resursfördelning där hänsyn tas till socioekonomiska faktorer styrs pengarna till förskolor utifrån barnen och/eller vårdnadshavarnas förutsättningar. Med förutsättningar menas exempelvis utbildningsbakgrund och utländsk bakgrund. Sveriges kommuner och landsting (SKL)³ menar att barnens olika bakgrund leder till olika behov av stöd och stimulans. För att förskolans kvalitet ska kunna vara likvärdig oberoende av vilken förskola barnet går på så behöver vissa förskolor mer resurser än andra. En socioekonomisk fördelning ska ge kompensation när det systematiskt samlas fler barn med större behov på vissa förskolor.

Kriterier för en fungerande resursfördelningsmodell

SKL menar att för att en socioekonomisk resursfördelningsmodell ska fungera bra och uppfylla sitt syfte behöver den vara träffsäker, objektiv och legitim.

¹ Vetenskapsrådets forskningsöversikt 2015. *En likvärdig förskola för alla barn.*

² Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö 2013. *Malmöns väg mot en hållbar framtid, hälsa, välfärd och rättvisa.*

³ SKL 2014. *Socioekonomisk resursfördelning till skolor, så kan kommunen göra.*

- Med träffsäkerhet menas att pengarna fördelas rätt baserat på barngruppernas behov. Det vill säga en modell som fångar upp de skillnader som gör att förskolan behöver arbeta kompensatoriskt med barnen för att uppnå en likvärdig kvalitet.
- Med objektivitet avses att fördelningen bygger på data som förskolorna inte kan påverka och som inte kräver någon subjektiv bedömning.
- En legitim modell är begriplig och accepteras av de som påverkas av den. Det ska vara möjligt att förstå varför en förskola får en viss fördelning. Skillnader i fördelning bör förankras i organisationen för att skapa förståelse och acceptans för att fördelningen skiljer sig åt mellan förskolorna.

För att skapa en resursfördelningsmodell med mätbara samband behövs ett resultatmått, en så kallad beroende variabel. Resultatmått finns i grundskolan men inte i förskolan.

Modeller för socioekonomisk fördelning i förskolan

SKL menar att förskolan som saknar resultatmått kan ta fram en fördelningsmodell på två olika sätt. Antingen väljer förskolan samma modell som kommunens grundskola eller så resonerar förskolan sig fram till en alternativ modell. Om förskolan väljer samma modell som grundskolan bygger modellen på prognostiserad risk. Ett antagande görs om att samma socioekonomiska bakgrund som ger en hög prognostiserad risk i grundskolan innebär att barngrupper med samma socioekonomiska bakgrund behöver mer stöd och stimulans även i förskolan.

Det andra alternativet är att problematisera kring vilka faktorer som erfarenhetsmässigt antas vara betydelsefulla för barnens behov och hur de liknar och skiljer sig från förutsättningar i grundskolan. Utgångspunkten är vad kommunen vet om olika barngruppers behov av stöd och stimulans. Förskolenämndens socioekonomiska resursfördelning är ett exempel på en sådan modell.

Skolinspektionens granskning av kommunernas resursfördelning

Skolinspektionen redovisar⁴ att en välfungerande resursfördelning utifrån barns behov och förutsättningar kännetecknas av en god dialog i hela styrkedjan vilket bidrar till transparens och delaktighet. Det finns en tydlig strategi och målet är att skapa en likvärdig förskola som strävar efter att uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag. Det systematiska kvalitetsarbetet, med tydliga rutiner och strukturer, är välfungerande, vilket gör att det finns en god inblick i förskolornas behov och utmaningar. Skolinspektionen redovisar samtidigt att de i sin granskning av resursfördelning inte har kunnat konstatera vilka effekter resursfördelning faktiskt har på det kompensatoriska uppdraget.

Skolinspektionen konstaterar att det ofta finns svårigheter att följa upp och analysera måluppfyllelse. Myndigheten framhåller att det är komplext att följa upp förskolans kvalitet och att olika kvalitetsaspekter behöver beaktas.

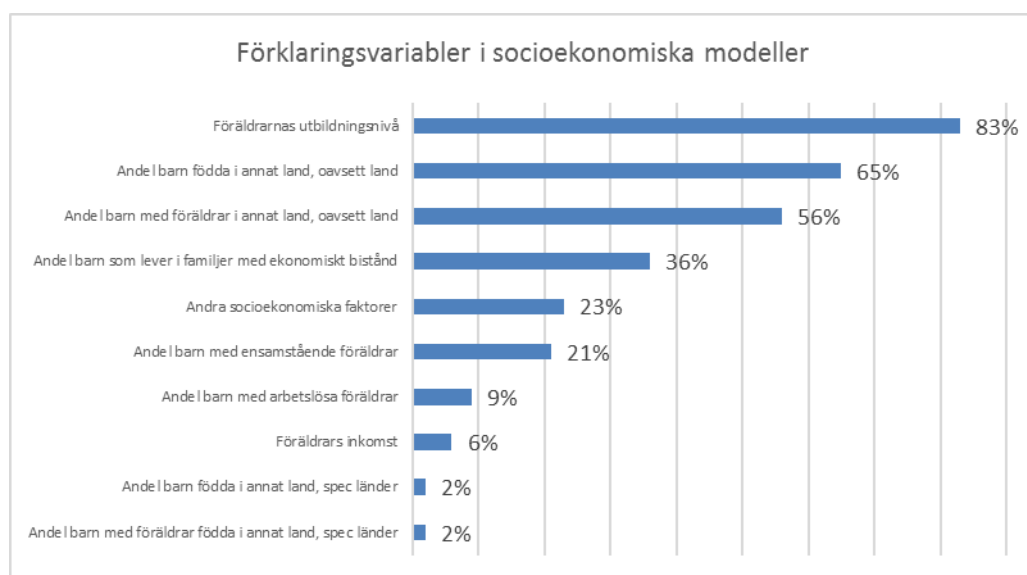
⁴ Skolinspektionen 2018. *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse*.

Resursfördelningsmodeller i omvärlden

Kommunernas socioekonomiska resursfördelning

2016 publicerade Skolinspektionen en rapport⁵ som belyser hur kommunerna fördelar resurser efter barns olika förutsättningar och behov. Rapporten visar att 2016 hade en tredjedel av kommunerna infört en socioekonomisk resursfördelning. Skillnaden mellan olika kommuntyper var stor och bland storstadskommunerna hade 79 procent delar av resursfördelning baserat på socioekonomiska faktorer.

Den vanligaste förklaringsvariabeln bland de kommuner som använde sig av socioekonomisk fördelning var föräldrarnas utbildningsnivå som fanns med i 83 procent av modellerna.



Storleken på de resurser som fördelas skiljde sig mycket mellan kommunerna. Det fanns kommuner som fördelade mindre än 2 procent av den andel av budgeten som omfördelas enligt socioekonomiska principer och kommuner som fördelade över 20 procent av budgeten. I genomsnitt fördelades 5 procent enligt socioekonomiska faktorer.

I rapporten konstateras att få kommuner har strategier eller riktlinjer för vilka kvalitetsdrivande effekter de vill uppnå med de socioekonomiskt baserade resurserna.

”De allra flesta kommuner som har en socioekonomisk resursfördelning, drygt sju av tio, har valt att låta förskolechefen på egen hand välja hur de egna resurserna ska fördelas. Det betyder att förskolechefen inte får veta vilka mål huvudmannen har med omfördelning så att det blir möjligt för förskolechefen att följa upp och utvärdera om målen uppfylls. I förlängningen innebär det att kommunen får svårt att följa upp hela resursfördelningens effekter.”

⁵ Skolinspektionen 2016. *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan.*

I rapporten konstateras också att bara var tionde kommun har en systematisk effektuppföljning. De flesta kommuner litar på att vald modell fungerar trots att modellens effekter inte följs upp eller analyseras.

I den statliga utredningen ”Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor”⁶ föreslås att grundbeloppet ska kompletteras med ett strukturbelopp. Beloppet ska innefatta de resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp.

Grundskolenämndens resursfördelningsmodell

Grundskoleförvaltningen i Malmö har under våren genomfört en utvärdering av grundskolenämndens resursfördelningsmodell med fokus på den socioekonomiska resursfördelningen, den s.k. strukturersättningen. I grundskolenämndens resursfördelningsmodell utgör strukturersättningen cirka 14 procent av grundbeloppet.

I rapporten konstateras att det finns ett starkt stöd bland rektorerna för att skolorna får olika mycket pengar baserat på socioekonomiska faktorer. Strukturersättningen används främst till personalkostnader men det går inte att se några enkla samband mellan resurser och resultat. I rapporten lyfts problematiken som uppstår när en skolas strukturersättning är så låg att den inte kan omsättas i faktiska kompensatoriska insatser. Utredningen diskuterar om strukturersättningen bör tas bort helt för dessa enheter.

Resursfördelningsmodeller i jämförbara kommuner

För att få en bild av vilka resursfördelningsmodeller andra jämförbara kommuner använder har information inhämtats från Linköping, Uppsala, Västerås och Örebro kommun.

Av de fyra kommunerna är det bara Uppsala som i likhet med Malmö har dygnsavstämning⁷. De övriga tre tillämpar månadsavstämning. Samtliga kommuner som information efterfrågats ifrån har en differentierad ersättning baserad på ålder där ersättningen är högre för de yngre barnen. Alla kommuner utom Västerås anger yngre barn som barn i åldern 1-2 år. Västerås tillämpar en högre ersättning för barn 1-3 år. Ersättningen till de yngre barnen ligger mellan 24 till 41 procent högre än ersättningen till de äldre.

Samtliga kommuner har också skillnader i ersättning baserat på vistelsetid. I Malmö och Örebro har kategorierna med lägst vistelsetid rätt till 15 timmar per vecka, Linköping och Örebro har 20 timmar som lägsta gräns och Uppsala 25 timmar. Ersättningarna för barn med kortare vistelsetid varierar mellan 46 procent till 86 procent av en heltidsersättning.

Ersättning baserad på socioekonomiska kriterier tillämpas i alla kommunerna. Kriterierna som används vid viktningen är olika men gemensamt för samtliga är att hänsyn tas till vårdnadshavarnas utbildningsnivå och till utländsk

⁶ SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

⁷ Ersättning utgår efter hur många dagar i en aktuell månad som barnet varit inskrivet

bakgrund.

Andelen av resurserna som fördelas efter socioekonomiska faktorer är som lägst i Västerås (3,3 procent) och som högst i Linköping (cirka 7 procent).

I Bilaga 1 redovisas en matris över Malmös och de jämförbara kommunernas resursfördelningsmodeller.

Malmös resursfördelningsmodell

Syfte med modellen

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).

Nämndens riktlinjer

Förskolenämndens grundbelopp består av tre delar, grundersättning, strukturersättning och lokalkostnadsersättning.

Grundersättningen och strukturersättningen är volymbaserade, dvs ersättning betalas ut baserat på antal inskrivna barn per dygn.

En kommunal förskola⁸ ersätts för de kostnader som uppstår för lokalhyra och övriga lokalkostnader som tex elkostnader och städkostnader. Till de fristående huvudmännen utgår lokalkostnadsersättning per barn motsvarande den kommunala genomsnittskostnaden.

Grundersättning

Grundersättningen är lika oavsett förskola och varierar enbart utifrån barnets ålder och vistelsetid.

Den åldersdifferentierade ersättningen innebär att för barn 1-2 år är ersättningen 25 procent högre än för barn 3-6 år. Åldersindelningen följer födelseår och inte barnets faktiska födelsedag. Det vill säga under 2018 ingår barn födda 2016 och 2017 i gruppen barn 1-2 år.

Grundersättningen fördelas också baserat på vistelsetid. Med vistelsetid menas om barnet har en heltids- eller deltidsplats⁹. Deltidsplatser utgörs av kategorierna föräldralediga och allmän förskola. Ersättningen för barn i dessa två kategorier är hälften så stor som för barn i övriga kategorier.

⁸ Förskola innefattar i rapporten verksamhetsformerna förskola och pedagogisk omsorg.

⁹ För att skilja vistelsetid i form av heltid och deltid mot begreppet vistelsetid som det mäts i vistelsetidsprojektet används fortsättningsvis begreppet deltid när det syftar på barn med rätt till 15 timmars förskola per vecka.

Grundersättningens storlek beror på:

Ålder	1-2 år
	3-6 år
	<i>Barn 1-2 år genererar en 25 procent högre ersättning</i>
Hel-/Deltid	Föräldralediga och allmän förskola (15 timmar)
	<i>Barn med 15 timmars vistelsetid genererar en ersättning som är 50% lägre än heltid</i>

Strukturersättning

Strukturersättningen utgör 4 procent av den totala ersättning som utgår per barn.

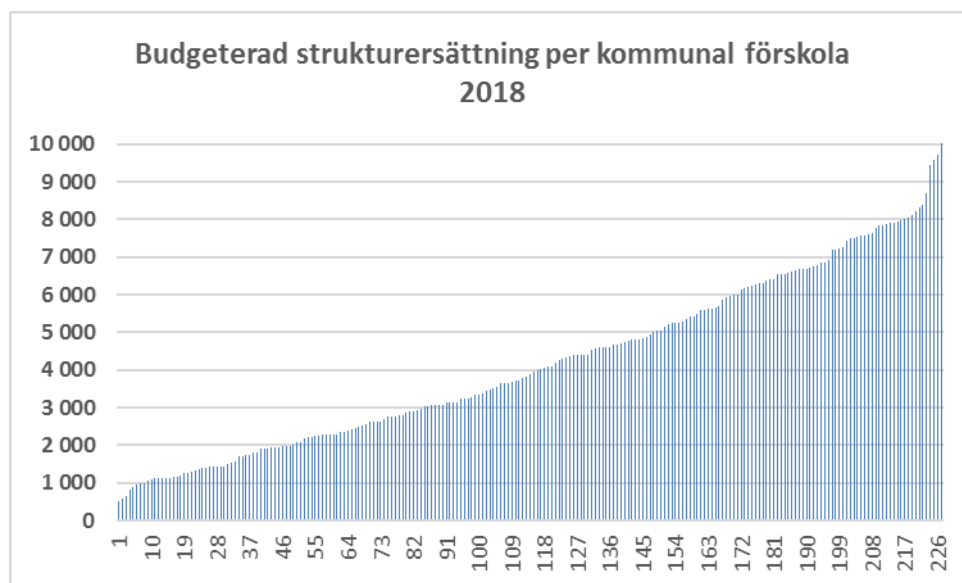
Strukturersättningen i Malmös resursfördelningsmodell är viktad efter socioekonomiska faktorer och storleken på förskolornas strukturersättning beror på hur förskolans vårdnadshavare svarar mot uppställda förklaringsvariabler. Mätningen utförs av Statistiska centralbyrån (SCB) och genomförs en gång per år.

De fem förklaringsvariablerna som används för att ta fram strukturersättningen per förskola i Malmös modell är:

- Förgymnasial utbildningsnivå hos föräldrarna
- Gymnasial utbildningsnivå hos föräldrarna
- Båda föräldrarna är födda i utlandet
- Bor med en eller inte någon vårdnadshavare
- Modern och/eller fadern har försörjningsstöd

Variablerna har samma tyngd där varje faktor utgör 20 procent av totalen.

2018 fördelades 66 Mkr till kommunala förskolor utifrån socioekonomiska faktorer. Alla förskolor svarar på någon av de fem kriterierna. Den kommunala förskolan med lägst struktur tilldelas 525 kr per heltidsplats och år och den med högst ersättning tilldelas 10 209 kr per heltidsplats och år. Förskolan med den högsta socioekonomiska viktningen tilldelas därmed en strukturersättning som är cirka 19 gånger högre än den som får minst. 2018 var den genomsnittliga strukturersättningen för de kommunala förskolorna 4 200 kr per heltidsplats och år.



Den fristående verksamheten har en genomsnittlig strukturersättning på 3 200 kr där enheten med lägst struktur tilldelas 0 kr per heltidsplats och enheten med högst struktur 14 446 kr per heltidsplats.

Dygnsavstämning

Sedan 2015 tillämpas dygnsavstämning som underlag för utbetalning, vilket innebär att ersättning utgår efter hur många dagar i en aktuell månad som barnet varit inskrivet. Innan dygnsavstämning infördes tillämpade förvaltningen månadsavstämning.

Dygnsavstämning genomfördes för att öka rörligheten inom staden och benägenheten hos förskolorna att ta emot barn. Vid månadsavstämning kunde en förskola som tog emot ett barn precis efter en avstämning ha barnet inskrivet i upp till en månad utan att erhålla ersättning. De positiva effekterna som införandet av dygnsersättning skulle medföra ansågs överväga de negativa effekterna som till stor del handlar om verksamhetens försämrade planeringsförutsättningar (FSKF-2014-2908).

Kommunala förskolors ekonomiska utrymme

Förskolans grundbelopp, dvs grund- och strukturersättning, ska tillsammans täcka:

- Driftkostnader
 - Personalkostnader
 - Måltidskostnader
 - Övriga driftkostnader
- Gemensamma kostnader
 - Centrala gemensamma kostnader
 - Områdesspecifika gemensamma kostnader

Förskolans kostnader och kostnadernas storlek

Driftskostnader

Driftskostnaderna, d.v.s. kostnader för personal, måltider och övriga driftskostnader varierar från förskola till förskola.

Personalkostnader utgör en förskolas enskilt största kostnadspost med cirka 75 procent av de totala kostnaderna. Förskolornas personalsammansättning ser olika ut både vad det gäller personalens utbildningsnivå och personalens ålder. Generellt sett så har personal med längre utbildning och högre ålder högre löner. Dessa båda parametrar kan göra att förskolornas ekonomiska förutsättningar skiljer sig märkbart.

Måltidskostnader är en förhållandevis hög kostnadspost för förskolorna. Även här har förskolorna olika ekonomiska förutsättningar. Generellt sätt är det ekonomiskt mer fördelaktigt för den enskilda förskolan med eget tillagningskök¹⁰.

De övriga driftskostnaderna utöver personal- och måltidskostnader utgör vanligtvis en så liten del av förskolans totala resurser att eventuella skillnader inte får någon större påverkan på förskolornas ekonomi.

Gemensamma kostnader

Förutom driftskostnader så bidrar förskolorna till de gemensamma kostnaderna. De gemensamma kostnaderna består av två delar. Centrala kostnader och områdesspecifika kostnader.

Till de centrala gemensamma kostnaderna bidrar alla förskolor med en lika stor ersättning per barn. Exempel på centrala kostnader är kostnader för vistelsetidssystemet och de pedagogiska teamen.

Områdesspecifika kostnader kan variera mellan områden och påverkas av de beslut som tas av varje utbildningschef. Kostnaderna finansieras solidariskt inom området vilket innebär att alla förskolor inom området bidrar med lika mycket per plats. Ett utbildningsområde kan alltså ha en högre områdesspecifik kostnad per plats jämfört med ett annat område. Exempel på områdesspecifika kostnader är kostnader för områdets ledning och bemanningsteam.

Andra faktorer som påverkar förskolornas ekonomiska utrymme

Inre och yttre faktorer

En förskolas ekonomiska förutsättningar är även beroende av andra faktorer, vilka inte alltid är mätbara. Inre faktorer på en förskola är exempelvis personalens och ledningens kompetens och samarbetsförmåga. Andra inre faktorer kan handla om vistelsetid och beläggning. Vistelsetid definieras av antalet timmar under dagen som förskolan har närvarande barn. Med beläggning menas andel närvarande barn av andelen inskrivna barn. En

¹⁰ Budgeterad måltidskostnad per barn blir lägre för den enskilda enheten som inte behöver ta hänsyn till lokalkostnader.

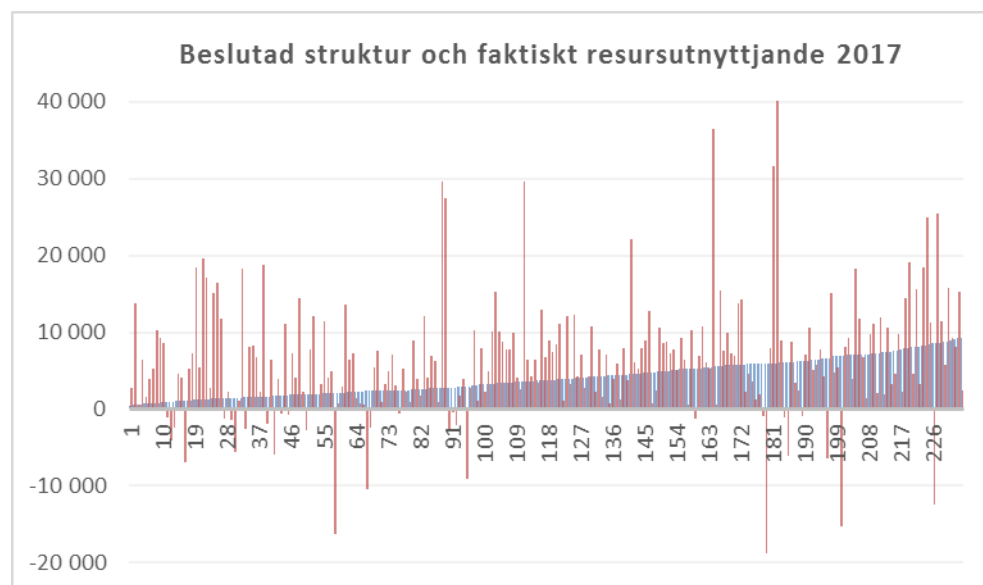
förskola som har långa vistelsetider och hög beläggning måste ha mer personal och därmed personalkostnader för att uppnå samma personaltäthet som en förskola med kortare vistelsetid och lägre beläggning. Exempel på yttre faktorer är förskolans storlek och geografiska läge.

Omfördelning av resurser och budgetavvikelser

När förskolechefer och utbildningschefer budgeterar finns det möjlighet att omfördela pengar mellan förskolorna. Detta kan göras genom att förskolorna fördelar pengar mellan varandra eller genom att förskolorna inom ett område tillåts ha en budgeterad avvikelse. De vanligaste orsakerna till omfördelning är de olika inre och yttre faktorer som påverkar förskolornas resursbehov.

Vid årets slut har det historiskt sett varit mycket få enheter som har ingen eller en mycket liten avvikelse jämfört med budget. De flesta enheter har en avvikelse som i praktiken innebär att de använt mer eller mindre resurser än vad som tilldelats enheten i form av grundersättning och strukturersättning.

Enheter som efter avslutat budgetår inte har någon avvikelse har använt hela sin strukturersättning i sin verksamhet. Enheter som har haft en negativ eller positiv avvikelse har däremot haft ett faktiskt utnyttjande av resurser om är högre eller lägre än beslutat.



De blå staplarna visar beslutad strukturersättning per barn i Malmös kommunala förskolor 2017. Den beslutade strukturen är sorterad i storleksordning från lägst till högst. De röda staplarna visar faktiskt resursutnyttjande alltså beslutad struktur per barn justerat för budgetavvikelsen per barn.

Exempel

En förskola med beslutad struktur på 100 kr och en budgetavvikelse på minus 100 kr har förbrukat sin struktur plus ytterligare 100 kr. Förskolans faktiska resursanvändning kan därmed sägas vara 200 kr.

De skillnader som uppvisas i bilden ovan, mellan beslutad struktur och faktisk resursanvändning är inte unikt för 2017. Liknande skillnader konstateras under alla år sen modellen infördes. Troligen finns liknande avvikelser hos de flesta kommuner.

Utvärdering av resursfördelningsmodellen från ett verksamhetsperspektiv

Professionens tankar och åsikter om nuvarande modell och idéer om eventuella förändringar har hämtats in genom intervjuer. Samtliga utbildningschefer har intervjuats och 16 av Malmö stads 56 förskolechefer har deltagit i gruppintervjuer. Grupperna har sammansatts för att representera förskolechefer med förskolor som har olika yttre och inre förutsättningar och socioekonomisk sammansättning av barn. I följande avsnitt sammanfattas och analyseras vad som framkommit i intervjuerna.

Grundersättning

Åldersdifferentiering

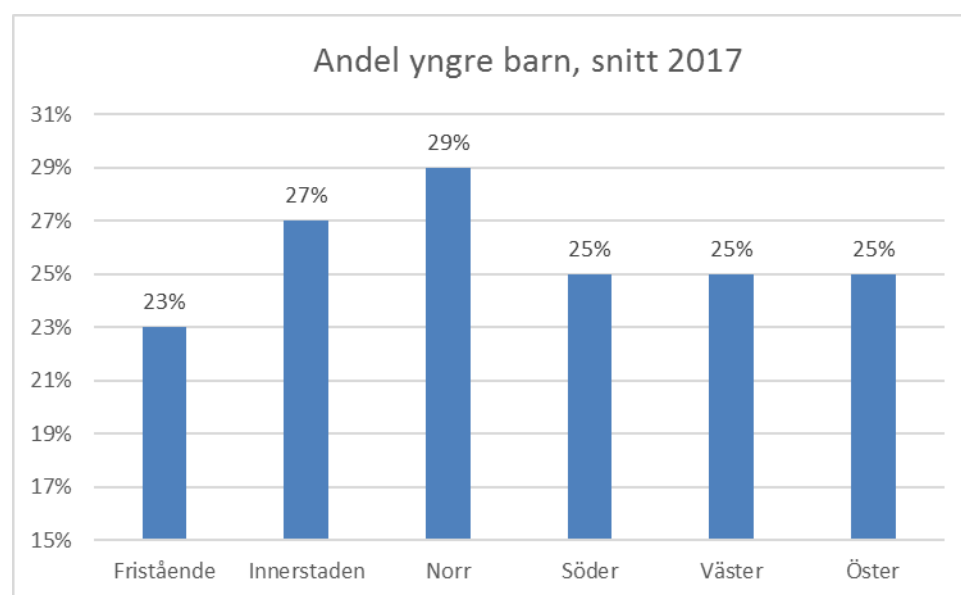
Merparten av de intervjuade cheferna anser att det behövs mer resurser för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet för yngre barn då de yngre barnen överlag är mer resurskrävande. Det behöver dock inte alltid vara så. Under vissa förutsättningar kan även grupper av äldre barn kräva större insatser. I praktiken är också skiljelinjen mellan vad som kan anses vara ett yngre och ett äldre förskolebarn komplex. Flera förskolechefer anser att även treåringar bör räknas in i kategorin yngre. Denna grupp har i många fall kvar blöjbyten som en del av omsorgen och kräver generellt sett mer resurser än äldre barn.

I dagens system följer ersättningarna kalenderåret. Växlingen mellan när ett barn räknas som yngre eller äldre sker i januari. Den 25 procentiga skillnaden i ersättning gör att de ekonomiska förutsättningarna för förskolorna kan förändras stort i samband med årsskiftet. Från och med januari går en hel årskull av tvååringar över till att räknas som treåringar och ingår i kategorin för äldre barn. Merparten av förskolecheferna tycker att dagens modell gör det svårt att anpassa verksamheten. De menar att när samma barn plötsligt ger betydligt lägre ersättning försvåras den ekonomiska planeringen. De intervjuade upplever att det är svårt att hålla kontinuitet i bemanningen då grundersättningen förändras. Framförhållningen blir också för kort eftersom budgeten är lagd på antaganden om ålder som inte alltid infrias. Förskolechefer har ett visst inflytande på vilka barn som skrivs in men menar att det är tillfälligheter som avgör om nya barn som tas emot på förskolan är yngre eller äldre. De menar att verksamheten planerar efter åldersstruktur oavsett ersättningsnivåer.

I intervjuerna framkommer att en enhetlig taxa för barn 1-6 år skulle underlätta den ekonomiska planeringen och öka förutsättningar för kontinuiteten i personalplaneringen. På så sätt anser de intervjuade att professionen visas tillit att fördela resurser utefter de yngre barnens behov men ges bättre planeringsförutsättningar om ersättningen är lika stor för alla ålderskategorier. Åsikter fördes emellertid fram om att vissa förskolor kan få procentuellt fler yngre eller äldre barn än genomsnittet. Förskolor med hög genomströmning har ofta en yngre åldersstruktur medan förskolor med långa överflyttningsköer att ha en högre andel äldre barn.

Vid en fortsatt differentierad åldersersättning föreslår de intervjuade att ett skifte mellan ersättning för yngre och äldre barn sker under sommaren då förskolorna har bättre möjligheter att hantera förändringar i ekonomin. I augusti slutar den årskull som till hösten börjar i förskoleklass samtidigt som det sker ett stort intag och överflyttningar genomförs.

I snitt 2017 var andelen yngre barn 26 procent. Andelen yngre barn skiljer sig stort över året. Detta är naturligt eftersom yngre barn inkluderar ettåringar som löpande tas in under året. Andelen yngre är alltså betydligt lägre i början av året för att sedan ligga som högst i december.



Under 2017 var andelen yngre barn lägst hos de fristående huvudmännen och högst i utbildningsområde Norr.

Utan åldersdifferentiering skulle områden med förhållandevis hög andel yngre barn förlora pengar samtidigt som områden med låg andel yngre barn skulle öka sina intäkter. Med utgångspunkt från fördelningen av yngre barn 2017 skulle Norr och Innerstadens ersättning minska med ca 2,2 Mkr respektive 0,8 Mkr. De övriga områdena hade fått högre intäkter. Mest pengar hade omfördelats till fristående verksamheter med 1,6 Mkr.

Att ha kvar en differentierad åldersersättning men ändra så att skiftet i ersättning mellan ett yngre och äldre barn istället sker vid halvårsskiftet det året

barnet fyller tre innebär baserat på 2017 års fördelning försumbar effekt mellan områdena samt för fristående verksamhet. För att ersättningen för ett stort barn ska kvarstå på samma nivå behöver skillnaden mellan ett yngre och ett äldre barn vara 18 procent istället för nuvarande 25 procent.

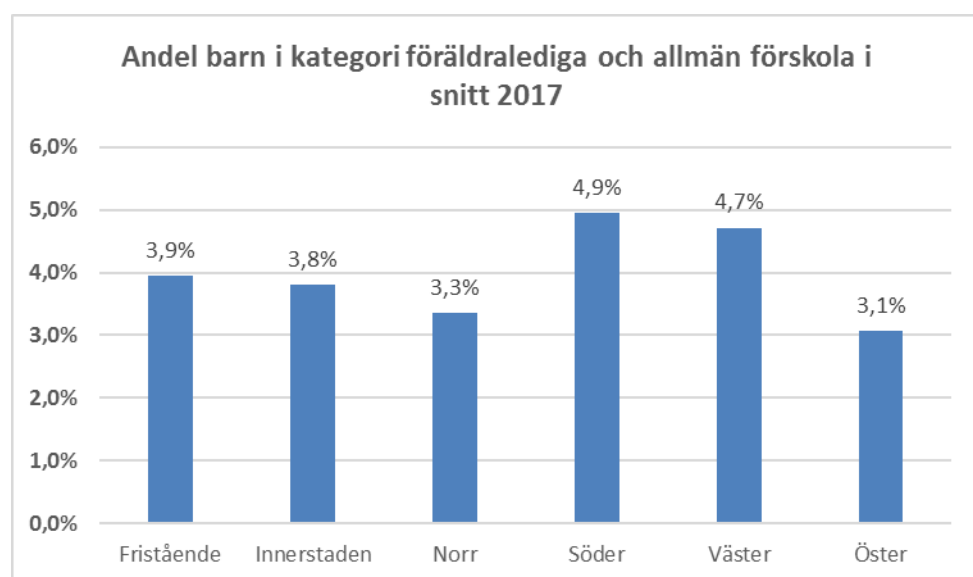
Deltid

Förskolecheferna upplever att antalet barn i kategorierna föräldralediga och allmän förskola är färre än tidigare år. Detta tror de beror dels på att barn beviljas utökad vistelsetid baserat på bedömningar gjorda av förskolechefer med barnets behov som utgångspunkt och dels beroende av att föräldrar väljer att studera under sin föräldraledighet.

Flera förskolechefer lyfter barnperspektivet och menar att varje barn borde ha rätt till en plats. De tycker inte att förskolorna är byggda för att ta emot deltidsbarn. För att få ekonomin att fungera krävs två deltidsplatser på varje heltidsplats. Det är svårt att få krok och platser i kapprummen att räckta till och beläggningen på förskolan blir ännu högre under de tider som normalt sett ändå har högst beläggning. För pedagogerna innebär ett deltidsbarn dessutom samma arbete som ett heltidsbarn vad det gäller utvecklingssamtal, planering och dokumentation. De flesta anser att ett deltidsbarn i princip kräver lika stora resurser som ett heltidsbarn och att ersättningen borde spegla detta.

2017 var i snitt 4 procent av de inskrivna barnen inskrivna i gruppen föräldralediga eller allmän förskola. Öster har lägst andel med 3,1 procent och Söder högst andel med 4,9 procent. Hos de fristående förskolorna är andelen 3,9 procent.

Andelen inskrivna deltidsbarn har minskat sedan 2014 från 5,5 procent till 4 procent 2017.



Om samma ersättning skulle utgå oavsett vistelsetid skulle områden med förhållandevis hög andel barn med 15 timmars vistelsetid få en högre

ersättning jämfört med dagens system och motsatt skulle gälla för områden med en låg andel barn med 15 timmars vistelsetid.

Med utgångspunkt från fördelningen av barn med deltidserättning 2017 skulle utbildningsområdena Öster, Norr och Innerstaden få en minskad ersättning på sammantaget ca 2,8 Mkr. Söder och Västers ersättning skulle öka med motsvarande summa och de ekonomiska konsekvenserna för de fristående verksamheterna skulle på totalen bli oförändrad.

I samband med att ersättningen för barn till föräldralediga och i allmän förskola diskuteras lyftes frågan om förskolornas totala vistelsetider. Förskolecheferna menar att vistelsetiderna för heltidsbarn skiljer sig åt mellan förskolorna både vad det gäller antal timmar på förskolan per dag och förskolans beläggning. De förskolechefer som lyfter frågan anser att vistelsetiden för heltidsbarn bör påverka förskolornas ersättning. Under 2018 införs ett digitalt system för att mäta barnens närvaro på de kommunala förskolorna. Vistelsetidsprojektet kommer framöver ge ett faktabaserat underlag över beläggning och vistelsetid på de kommunala förskolorna.

Dygnsavstämning

De intervjuade förskolecheferna anser att avsaknaden av uppsägningstid vid dygnsavstämning har gett försämrade planeringsförutsättningar. De upplever att information om att ett barn ska sluta kommer väldigt nära inpå eller i samband med att barnet skrivs ut och ersättningen går över till en annan förskola. Detta beror på att förvaltningen har cirka två månaders framförhållning vid placering och fördelning av barn i förskolekön. En god framförhållning vid placering är i grunden positivt och ger vårdnadshavaren information om placering i god tid. Baksidan av god framförhållning blir att det oftast tar minst två månader från att en förskola signalerar att en plats är ledig till dess att ett nytt barn kan skrivas in.

Vid uppsägning av plats som innebär flytt mellan kommunala förskolor inom Malmö meddelas övergång generellt sett med en månads framförhållning. Placeringsenheten kontaktar den avlämnande förskolan i samband med att flytten bestäms. Vid uppsägning som innebär ett avslut i Malmös kommunala förskolor så kan ersättningen upphöra på dagen. Ersättningen övergår direkt till eventuell annan kommun eller fristående förskola.

Flertalet förskolechefer vill därför ha en längre uppsägningstid. Införande av en uppsägningstid skulle öka förskolornas planeringsförutsättningar. Förskolorna skulle få en viss tidsfrist för att kalla nya barn och/eller justera sina kostnader. En uppsägningstid på en månad skulle i vissa fall medföra att dubbla ersättningar behöver utgå. T.ex. skulle det bli så i de fall ett barn flyttar till en fristående förskola samma dag som barnets plats sägs upp. Ett system där verksamheten behåller ersättningen en månad vid uppsägning från kommunal eller fristående huvudman skulle innebära omfördelningar i storleksklassen 7 till 9 miljoner. Det är svårt att se att fördelarna skulle uppväga den stora omfördelningen.

Strukturersättning

Åsikterna om grundersättningen är ganska lika hos de som intervjuats oavsett utbildningsområde och övriga förutsättningar. När det gäller strukturersättningen är de inte lika samstämmiga. Sammanfattningsvis tycker de flesta att en viss del av grundbeloppet bör fördelas baserat på socioekonomiska kriterier men förskolechefer och utbildningschefer i områden med lägre strukturersättning tycker att modellen även borde ta hänsyn till andra faktorer, framför allt total vistelsetid och beläggningsgrad. De tror att förskolor med hög strukturersättning har kortare vistelsetider.

Förskolechefer och utbildningschefer i områden med hög strukturersättning värnar om de medel som fördelas på socioekonomisk grund. Att områden med hög strukturersättning skulle ha kortare vistelsetider tror de är en myt. Vidare, menar de att barnen i socioekonomiskt svaga områden behöver ett mer omfattande stöd. Enligt de intervjuade används strukturersättningen för att minska barngruppernas storlek. Färre barn per pedagog ger större möjlighet att jobba med barnets språk och sociala färdigheter. Barnen behöver mer vuxenstöd allmänt bl.a. för att bygga relationer. Även föräldrarna kräver mer stöd i dessa områden. Förskolechefer från områden med hög struktur menar att de får lägga mer tid på administration, samtal med vårdnadshavare och kontakt med andra myndigheter. Förskolechefer med enheter med lägre struktur håller inte med utan menar att de administrativa arbetsuppgifterna är lika stora överallt.

Förskolechefer med förskolor som har hög strukturersättning kan oftare redogöra för hur ersättningen används. Vanligtvis handlar det om personalförstärkningar. Chefer på förskolor med låg struktur har svårt att säga hur strukturersättningen används. Strukturersättningen blir en del av den totala ersättningen och fungerar som en utökad grundersättning. De anser att dagens grundersättning är för låg och att det skulle vara mycket svårt att bedriva en kvalitativ verksamhet med enbart den grundersättning som utgår i dagens system. Flera utbildningschefer anser att dagens modell inte har den effekt som förväntas. Det är svårt att isolera vad ersättningen har för effekter speciellt hos de förskolor som får en förhållandevis låg ersättning.

I samband med att strukturersättningen diskuteras med de intervjuade framkommer att det finns andra faktorer utöver de socioekonomiska som har stor betydelse för ekonomin. Cheferna pekar på faktorer som beläggning, små enheter, vistelsetid och barn med behov av mer stöd men som inte är berättigade till tilläggsbelopp. Detta visar på svårigheterna att hitta en ersättningsmodell som kan ta hänsyn till alla de faktorer som påverkar förskolornas förutsättningar.

Genomförda statistiska analyser pekar på att hög strukturersättning inte innebär en högre andel förskollärare. Det finns emellertid ett svagt samband mellan strukturersättning och personaltäthet samt mindre barngrupper. Ju högre strukturersättning ju högre personaltäthet och mindre barngrupper.

Låga strukturersättningar som inte går att omsätta i faktiska insatser skulle i längden kunna försvaga modellens legitimitet. Att enheter skulle kunna klara

sig utan den ekonomiska förstärkning som även en liten strukturersättning innebär är däremot svårare att säga och behöver undersökas vidare.

Exempel

För att illustrera vad strukturersättningen kan finansiera antas här att alla enheter har 72 heltidsplatser, dvs fyra avdelningar. Årskostnaden för pedagogisk personal inklusive personalsociala avgifter ligger i genomsnitt på cirka 440 tkr. Förskolan som fick lägst struktur 2017 skulle då få en total strukturersättning på 38 tkr per år medan förskolan med högst struktur fick 735 tkr per år. Förskolan med lägst struktur kunde finansiera mindre än 8 procent av en belärstjänst medan förskolan med högst struktur hade möjlighet att finansiera 170 procent av belärstjänst. I snitt räckte strukturersättningen till ca 70 procent av en belärstjänst.

Slutsatser och utvecklingsförslag

Grundersättning

Under intervjuerna med förskole- och utbildningschefer blev det tydligt att den sammantagna uppfattningen är att dagens grundersättning är för låg. Professionen skulle också vilja se en utveckling av grundersättningen som gav verksamheten bättre planeringsförutsättningar. När intäkterna svänger baserat på faktorer som ligger utanför förskolechefernas påverkan främjar det inte modellens legitimitet. Den differentierade grundersättningen baserad på ålder och hel- och deltid leder till sämre planeringsförutsättningar för förskolecheferna. Det är svårt att förutse förändringar vad det gäller andel yngre och äldre barn och andel heltid och deltidsbarn. Förändringar i andelen yngre barn och andelen deltidsbarn får betydande ekonomiska konsekvenser för verksamheten som måste mötas med motsvarande förändringar av personalkostnaderna. Skillnader i budget och utfall vad det gäller ålder och deltid kan uppstå med kort framförhållning. För verksamheten ställer det stora krav på flexibilitet. Det är svårt att göra lika snabba förändringar på kostnadssidan.

Differentieringen i ersättningen för barn inskrivna på hel- och halvtid baseras på ett antagande om att barn med 15 timmars vistelsetid kräver hälften så mycket resurser som ett barn inskrivet på heltid. En förskola behöver ha två deltidsersättningar för att få en ersättning som motsvarar en heltid. För förskolan är effekterna av två barn inskrivna på deltid något annat än effekten av ett inskrivet heltidsbarn. Barnen har rätt till 15 timmar förskola per vecka och i många fall sammanfaller barnens vistelsetider vilket ställer högre krav på schemaläggning och bemanning under vissa tider. Förskolorna har då högre beläggning vilket påverkar uppdraget att ge barn utbildning.

Åldersdifferentieringen i nuvarande modell ger en tydlig signal att verksamheten generellt bör rikta mer resurser mot yngre barn jämfört med äldre. En åtgärd för att förbättra planeringsförutsättningarna är att ändra brytpunkten för yngre och äldre barn från januari till juli. 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. En mindre skillnad i ersättning för yngre och äldre barn skulle också leda till mindre intäktssvängningar.

Även den differentierade ersättning för en deltidsplats skulle kunna tas bort. Samma ersättning skulle då utgå för barn inskrivna på heltid och deltid. Även detta skulle ge verksamheten bättre planeringsförutsättningar utifrån ett antagande om att ett barn inskrivet på deltid är lika resurskrävande som ett heltidsbarn.

Strukturersättning

En effektiv socioekonomisk resursfördelningsmodell bör vara träffsäker, objektiv och legitim.

I den utredning som gjordes 2014 ansåg verksamheten att parametrarna var träffsäkra och fångade in de socioekonomiska utmaningarna som fanns på förskolorna. Baserat på de intervjuer som genomförts så svarar professionen ungefär på samma sätt i dag som i utredningen 2014. De anser att resursfördelningsmodellen i stort använder rätt parametrar och rätt viktning mellan parametrarna. Uppfattningen är att modellen därmed är träffsäker och riktar resurser rätt utifrån socioekonomiska faktorer. Att kunna leda uppfattningen i bevis baserat på fakta är svårt eller kanske till och med omöjligt då förskoleförvaltningens modell inte har någon mätvariabel.

Resursfördelningens socioekonomiska fördelning är objektiv. De värden som ingår som förklaringsvariabler i modellen tas fram av SCB och kan inte påverkas av förskolornas agerande.

Modellen är legitim så till vida att professionen säger sig förstå på vilka grunder pengarna fördelas. Vad som däremot undergräver legitimiteten är att många anser att modellen inte tar hänsyn till andra viktiga faktorer som har stor påverkan på förskolornas ekonomiska utrymme. Vad som främst saknas enligt professionen är hänsyn till vistelsetid. Vistelsetidssystemet är ännu inte implementerat i alla utbildningsområden och det är därmed för tidigt att säga om det finns skillnader mellan förskolor och områden och hur stora dessa skillnader är.

Övriga faktorerers effekter

I en modell som likt förskolenämndens resursfördelningsmodell bygger på faktorer som erfarenhetsmässigt antas ha betydelse för barnens behov är det svårt att kvantitativt mäta vilka effekter modellen har.

Den socioekonomiska resursfördelningen fördelar resurser mellan förskolorna för att kompensera för socioekonomiska skillnader. Vid budgetering kan förskolechefer och utbildningschefer besluta om omfördelning av resurser mellan förskolorna. Omfördelningarna görs för att kompensera för faktorer som nuvarande resursfördelningsmodell inte tar hänsyn till. Det kan exempelvis handla om små enheter, långa vistelsetider eller högre personalkostnader.

Vid årets slut har de flesta enheter en avvikelse jämfört med budget. Enheterna har förbrukat mer eller mindre resurser än vad som tilldelats utifrån resursfördelningen. Dessa omfördelningar innebär att det blir ännu svårare att mäta effekterna av den socioekonomiska resursfördelningen.

Att effekterna av modellen är svåra att mäta är däremot inte lika med att de kompensatoriska insatser som modellen syftar till inte har kunnat genomföras. Det finns heller inga perfekta resursfördelningsmodeller. Oavsett vilken modell som väljs så kommer den ha för- och nackdelar. Det är svårt att hitta en modell som ensamt uppfyller alla mål och som kan parera alla bieffekter som vald modell för med sig.¹¹

Tillitsdelegationen konstaterar också i sitt slutbetänkande att detaljerade ersättningsmodeller medför att medarbetarnas handlingsutrymme och tiden för kärnverksamheten begränsas. De leder till att verksamheten inte fullt ut kan anpassas till brukarnas behov, att helhetsperspektivet går förlorat och att möjligheterna till samverkan försvagas. Enligt Tillitsdelegationen behöver välfärdssektorn mer kunskapsutveckling och kollegialt lärande där medarbetarens kunskap används som en självklar resurs i verksamhetsutveckling och innovationsarbete.¹²

¹¹ Tillitsdelegationen SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen.*

¹² Tillitsdelegationen SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn.*