



Ensolution.

Slutrapport:
Resursfördelningsmodell

Eskilstuna kommun

Mattias Wald, Christian Olsson, Thomas Fäldt & Amanda Hallberg
Ensolution AB
E-post: Mattias.wald@ensolution.se
Version: 3.0
Datum: 2023-05-30

Introduktion

Uppdrag att genomföra en utvärdering av befintlig modell och skapandet av en ny modell.

Uppdraget startade under hösten 2022 och slutrapport presenteras i maj 2023. Uppdraget inleddes med en utvärdering av den befintliga modellen – inom förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem, anpassad skola samt gymnasieverksamheten. Uppdraget fortsatte med att skapa en ny modell med utgångspunkt från nuläget och de utmaningar som identifierades i utvärderingen.

Sammanfattning

Eskilstuna kommun har genomfört en översyn av sin nuvarande resursfördelningsmodell inom utbildningsverksamheten. Den första delen av uppdraget syftar till att utreda nuvarande modells ändamålsenlighet utifrån en likvärdig resursfördelning i förskola, grundskola (inklusive förskoleklass och fritidshem), gymnasieskola och särskola. Ensolution har under hösten 2022 genomfört en utredning av den nuvarande resursfördelningsmodellen och har under våren 2023 utarbetat ett förslag till ny resursfördelningsmodell.

Översyn av nuvarande resursfördelningsmodell

Utredningen av den nuvarande resursfördelningsmodellen visade sammanfattningsvis att resursfördelningsmodellen strävar efter likvärdiga förutsättningar genom att ta hänsyn till skillnader i elevsammansättning och skolornas olika förutsättningar genom att fördela resurser med utgångspunkt i olika variabler. Dessa bedömdes också vara vedertagna inom förskolan och grundskolan. Inom gymnasieskolan och inom de anpassade skolformerna (grundsärskola och gymnasiesärskola) gjordes ingen motsvarande socioekonomisk omfördelning. Den nuvarande resursfördelningsmodellen bedömdes som delvis ändamålsenlig. Resursfördelningen bedömdes vidare uppvisa en tydlig kedja där det var möjligt att följa resursernas tilldelning från kommunfullmäktige till nämnd och från nämnd till verksamhet via befintliga underlag. Det finns en ottydlighet och bristande transparens kring själva beräkningsgrunderna och vad resursen förväntas finansiera.

Utredningen av den nuvarande resursfördelningsmodellen uppvisade även ett antal områden att hantera inom ramen för det fortsatta arbetet med att skapa en ny resursfördelningsmodell. Målsättningen var att skapa en modell inom förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, anpassad skola och gymnasieskola som ökar förutsättningarna för:

- Likvärdiga ekonomiska förutsättningar för skolorna att anpassa skolverksamheten efter barnens och elevernas förutsättningar och behov
- Ökade förutsättningar för en långsiktig planering i skolan
- Ökad transparens och medvetenhet avseende hur resurser i utbildningsverksamheten fördelas.

I utredningen har några viktiga områden identifierats som är viktiga att adressera under projektet. Några sådana områdena är:

- Obalans i grundskolans resursfördelning gällande volymersättning, strukturersättning, tilläggsbelopp och statsbidrag.
- Beräkningsgrunderna för samtliga verksamheter kan tydliggöras.
- Nämndens ottydliga roll i resursfördelningen och budgetprocess.
- Gemensamma principer för resursfördelningen inom samtliga utbildningsverksamheter kan utarbetas och kommunikationen kring resursfördelningen stärkas.
- Principerna för ersättning till anpassad skola (grundsärskola och gymnasiesärskola) kan ses över utifrån om den volymbaserade/rörliga ersättningen är ändamålsenlig.
- Säkerställa likvärdiga förutsättningar i gymnasieskolan genom någon form av strukturersättning utifrån elevernas sammansättning.
- Säkerställa likvärdiga förutsättningar för små enheter i förskolan och grundskolan.
- Principer för den interna prissättningen och dess påverkan på utbildningsverksamheten.
- Tydliggöra ansvarsfördelning inom lokalförsörjningsprocessen, i syfte att säkerställa att finansiering och ansvar överensstämmer.

Utarbetande av förslag till ny resursfördelningsmodell

Utredningens förslag till ny resursfördelningsmodell innebär i huvudsak att resursfördelningen sker i två steg där kommunfullmäktige i det första steget beslutar om budgetramar till de olika utbildningsnämnderna på en mer övergripande nivå utifrån volymersättning, lokalersättning och anslag (modell 1). Nämnderna beslutar i nästa steg om resursfördelningen på en mer detaljerad nivå till verksamheterna (modell 2) inklusive bidragsbelopp till fristående verksamheter. De föreslagna förändringarna innebär i korthet:

- Resursfördelning i två steg enligt modell 1 och modell 2.
- Kommunfullmäktige fattar beslut om resursfördelning enligt modell 1 och nämnderna enligt modell 2, vilket följer nuvarande budgetprocess.
- Hemkommunansvaret överförs till utbildningsnämnderna.
- Uppräkning av volymersättning och interna prisuppräknings för ex. måltider följer varandra.
- Lokalersättningen redovisas separat, då den är fråga som berör flera aktörer och behovet av transparens för att underlätta samarbetet inom kommunen är stort.

Utredningens förslag till ny resursfördelningsmodell har utarbetats med stor delaktighet och dialog med verksamhet och beslutsfattare.

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	2
<i>Innehåll</i>	3
<i>Inledning</i>	6
Bakgrund och syfte med uppdraget	6
Uppdraget och målsättning	6
Avgränsningar och påverkande utredningar	7
Metod och källor	7
<i>Resursfördelningsmodeller i omvärlden</i>	8
Generellt	8
Resursfördelningsmodeller	8
Statsbidrag	9
Socioekonomisk omfördelning, strukturersättning och kompensatoriskt uppdrag	9
Jämförelse med andra	11
<i>Kostnadsjämförelser</i>	11
<i>Strukturersättning</i>	13
<i>Måluppfyllelse</i>	13
Trender	16
<i>Beskrivning av befintlig modell fram till 2023</i>	17
<i>Från KF till verksamhet</i>	17
<i>Inom förvaltning till enheter</i>	17
<i>Särskolan</i>	18
<i>Lokalerna</i>	18
<i>Strukturersättning</i>	19
<i>Tilläggsbelopp</i>	19
<i>Fristående verksamheter</i>	20
<i>Statsbidrag</i>	20

<i>Hela vägen från KF och kommunens interna relationer</i>	<i>20</i>
<i>Slutsatser från nulägesanalysen 2022 – och förslag till justeringar för en framtida modell.....</i>	<i>20</i>
Övergripande slutsatser i utvärderingen	21
KF/KS-Nämnder	22
Skolpeng, Å-pris	22
Lokaler	23
Måltider	24
Strukturersättning.....	24
Statsbidragen.....	24
Tilläggsbeloppen	24
Särskolan	25
<i>Förslag på beslut i kommunfullmäktige – förutsättningar för modell 1 och 2.....</i>	<i>26</i>
Förslag att förändra resursfördelningsmodell för utbildningsnämnderna i enlighet med en uppdelning i modell 1 och modell 2.....	26
Modell 1 – Resursfördelningsmodell för kommunfullmäktiges tilldelning av resurser till utbildningsnämnderna	27
<i>Volymersättning.....</i>	<i>27</i>
<i>Lokalersättning</i>	<i>29</i>
<i>Anslag.....</i>	<i>30</i>
Modell 2 – Resursfördelningsmodell för utbildningsnämndernas tilldelning av resurser till utbildningsverksamheten	32
Konsekvenser vid införande av modell 1 och modell 2.....	33
<i>Förslag att Kommunfullmäktige fortsättningsvis fördelar medel till utbildningsnämnderna med utgångspunkt i volymersättning, lokalersättning och anslag. Detta utgör nämndernas rambudget.....</i>	<i>33</i>
<i>Förslag att Kommunfullmäktige överför hemkommunansvaret till respektive utbildningsnämnd genom en ändring i reglementet.....</i>	<i>33</i>
<i>Förslag att Kommunfullmäktige reglerar förändring i lokaler.....</i>	<i>33</i>
<i>Förslag att Kommunfullmäktige överför nettoanslag avseende utbildningsverksamhet (avgifter, statsbidrag, IKE etc.) till respektive utbildningsnämnd.....</i>	<i>33</i>

<i>Förslag att Kommunfullmäktige beslutar att anslaget för tilläggsbelopp omvandlas med nuvarande omfattning till volymersättning till utbildningsnämnderna.....</i>	<i>34</i>
<i>Förslag att Kommunfullmäktige överför till utbildningsnämnderna att besluta om utformning och omfattning av befintliga anslag.....</i>	<i>34</i>
<i>Förslag att Kommunfullmäktige beslutar att uppräkningsen av volymersättningen blir styrande för andra nämnders interna prissättning.....</i>	<i>34</i>
<i>Förslag på beslut i nämnd – inom ramen för Modell 2</i>	<i>34</i>
Gemensamma principer mellan de 3 nämnderna.....	34
<i>Grundersättning.....</i>	<i>35</i>
<i>Statsbidrag</i>	<i>36</i>
<i>Lokalersättning internt – gemensam finansiering enhet.....</i>	<i>37</i>
<i>Strukturersättning barn och elever – förslag på justeringar</i>	<i>37</i>
<i>Strukturersättning enheter.....</i>	<i>38</i>
<i>Tilläggsbelopp.....</i>	<i>38</i>
Specifikt för förskolan.....	39
Specifikt för grundskolan	39
Specifikt för fritidshem.....	40
Specifik för gymnasieskolan.....	40
Specifikt för anpassad skola grund- och gymnasieskola.....	41
<i>Sammanfattning - förslag till beslut.....</i>	<i>41</i>
Beslut som krävs på kommunfullmäktige-nivå	41
Beslut som krävs på nämndsnivå framöver.....	41

Inledning

Bakgrund och syfte med uppdraget

Eskilstuna kommun har tillsatt en utredning för att göra en översyn av sin nuvarande resursfördelningsmodell inom utbildningssektorn. Målsättningen är att utreda nuvarande modells ändamålsenlighet samt ta fram ett förslag på en ny resursfördelningsmodell. Denna rapport återrapporterar samtliga delar av uppdraget.

Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och alla elever ska ha tillgång till en likvärdig skolgång. Till exempel ska elevens val av skola inte spela någon roll för hur väl eleven lyckas. Kommuner ska därför fördela resurser till skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektor för respektive enhet beslutar om den inre organisationen medan det är huvudmannens ansvar att säkerställa att förutsättningar för detta skapas. Hur kommuner fördelar resurser är upp till varje kommun, för att skapa förutsättningar för alla barn och elever att nå målen. En optimal resursfördelningsmodell skiljer sig åt mellan olika kommuner, beroende på kommunens och elevernas förutsättningar.

Eskilstunas modell antogs för ett antal år sedan och är i behov av en översyn. Statsbidragen har förändrats markant de senare åren både avseende innehåll och omfattning. De socioekonomiska förutsättningarna och skillnaderna mellan skolor har förändrats. Det finns en risk att nuvarande modell från Kommunfullmäktige (KF) till respektive verksamhet inte tar hänsyn till de parametrar som är kostnadsdrivande för verksamheten. Det medför en risk att det skapas olikvärdiga förutsättningar med dagens modell. Därav har Eskilstuna beslutat att genomföra en översyn av nuvarande modell samt att ta fram ett förslag på en ny modell. Strukturen när det gäller andelen barn och elever som går i en fristående verksamhet har förändrats över tid och det kan påverka förutsättningarna.

Uppdraget och målsättning

Uppdraget innebär att:

- utreda nuvarande resursfördelningsmodells ändamålsenlighet utifrån en likvärdig resursfördelning i grundskola inklusive förskoleklass och fritidshem, förskola och gymnasieskola. Vid utredning av befintlig resursfördelningsmodell ska leverantören utreda om nuvarande fördelning fortfarande är giltig.
- utarbeta förslag på ny resursfördelningsmodell i grundskola inklusive förskoleklass och fritidshem, förskola och gymnasieskola. Modellen ska bygga på ekonomiska simuleringar och inkludera såväl ersättning till fristående huvudmän som kommunal skola.

Utöver ovanstående omfattar uppdraget även särskola (fr o m 2023-07-02 anpassad grundskola).

Jämförelser ska ske mot jämförbara kommuner avseende grundbelopp, strukturella förutsättningar och landsbygd. Särskilt fokus ska ges till lokalkostnader eftersom dessa utifrån erfarenheter från andra kommuner tar en ökande andel i anspråk av den totala resursen. Förslagen på ny modell ska vara förankrade i läroplan och ta hänsyn till regelverk som gäller för ersättning till fristående huvudmän.

Målsättningen är att ta fram en ny resursfördelning i skolan utifrån de strukturella förutsättningar som råder i Eskilstuna och som säkerställer likvärdiga förutsättningar för skolor och möjliggör anpassning av verksamheten utifrån barnen och elevernas olika förutsättningar och behov. Modellen ska öka skolans förutsättningar för en långsiktig planering. Modellen ska vara väl förankrad i läroplanen och ta hänsyn till befintliga regelverk.

Avgränsningar och påverkande utredningar

Uppdraget omfattar inte att genomföra fullständiga översyner av övriga prismodeller som tangerar resursfördelningsområdet inom utbildningssektorn. Exempel kan vara en översyn av prismodell inom måltidsverksamhet eller IT-verksamheten och internhyresmodeller. Dessa områden berörs och påverkar och belyses i arbetet, men ingår inte fullt ut att skapa nya modeller.

Uppdraget tangerar övriga utredningsuppdrag som kan påverka utformning av resursfördelningsmodellen. Där är Ensolution beroende av att information ges om pågående processer som påverkar.

Det finns pågående utredningar som påverkar arbetet med resursfördelningsmodell som följs separat:

- Gymnasieskolans utredning kring framtida dimensionering och utbud.
- Utredning kring elevhälsans framtida organisering
- Hemkommunsutredning
- Eventuella förändringar i reglemente som sker inom övriga nämnder

Dessa utredningar och eventuella förändringar kommer att påverka förutsättningarna i arbetet och kommer följas noga.

Metod och källor

Ensolution har genomfört uppdraget som beskrivits i den genomförandebeskrivning som angetts i anbudet. Uppdraget inleddes med utvärderingsfasen för att därefter övergå till skapande av nya modeller.

Projektet har letts av Ensolutions uppdragsledare, samt genomförts av det team från Ensolution som fanns kopplat till projektet. Veckovis avstämning har skett med den arbetsgrupp som fanns etablerad i Eskilstuna med representanter från Kommunledningskontoret och förvaltningsledningen på Barn- och utbildningsförvaltningen. Till projektet finns en styrgrupp kopplad som bestått av ekonomidirektör, social hållbarhetsdirektör, kommundirektör samt förvaltningschef inom barn och utbildning. Kontinuerligt under projektet har informationstillfällen genomförts för olika forum efter dialog med arbets- och styrgrupp, där fackliga organisationer och de olika nämnderna samt kommunstyrelsen har informerats.

I det inledande uppdraget har flera dokument och underlag samlats in avseende olika utredningar, ekonomiska data, volymuppgifter, beslutsunderlag och budgetunderlag. Under projektet har underlagen kompletterats kontinuerligt.

Intervjuer har genomförts med flera olika funktioner både enskilt och i grupp för att ge en så bred bild som möjligt av nuläget och dess utmaningar inför kommande process. Intervjuer har genomförts med skolchefer, avdelningschefer, rektorer, elevhälsa, pedagogiskt center, nämndens presidier, kommunalråd, finanschef, ekonomidirektör, ekonomistatister, fristående förskolor och skolor, fackliga organisationer med flera. Det har varit viktigt för att fånga en så bred bild som möjligt i arbetet, men även utifrån ett kommunikations- och förankringsperspektiv. Nära dialog har förts med arbetsgruppen för att identifiera intervjupersoner under projektets gång.

För att skapa den nya resursfördelningsmodellen har Ensolution arbetat tillsammans med olika funktioner i workshopform och har processat fram förslag på justeringar i befintliga modeller. Exempelvis när det har gällt vilka variabler som ska påverka och på vilket sätt de ska påverka. I projektet har arbetssättet varit att identifiera en gemensam styrning av resurser mellan de olika nämndernas ansvarsområde, samtidigt som modellerna ska ge möjlighet för verksamhetsspecifika variabler och anpassningar.

Under projektet har flertalet dialoger även förts med andra förvaltningar inom bland annat lokalförsörjning och måltidsservice för att säkerställa hur de interna flödena fungerar och hur de påverkar resursfördelningsmodellens förutsättningar.

Genom nära avstämning med arbetsgruppen har det varit möjligt att kontinuerligt uppmärksamma och adressera de situationer som identifieras som utmaningar. Under hösten inleddes workshops avseende lokaler och måltidsresurser som identifierades som viktiga att adressera. Under våren har projektet slutförts i nära dialog med beställaren.

Under projektet har flertal dokument och utredningar från Skolverket, SKR och andra kommuner samt Ensolutions material från andra kommuner använts som stöd i analyserna.

Resursfördelningsmodeller i omvärlden

Generellt

Likvärdigheten i den svenska skolan behöver förbättras. Redan 2014 gav SKR ut en skrift kring hur man stödjer arbetet med att utforma en socioekonomisk fördelning av resurser. Det handlar både om att öka likvärdigheten genom att stötta lärare och skolledare för att öka deras möjligheter att få alla i skolan att lyckas, men det handlar också om likvärdigheten mellan skolor. Kraven har ökat under de senare åren med fokus på skolans kompensatoriska uppdrag – att skolan ska kompensera för elevernas olika behov och förutsättningar. Denna förändring förtydligades i skollagen 2015.

Det finns olika metoder för att ta sig an denna utmaning och metodiken kring hur resurser fördelas är en komplex fråga. Det kan innebära en omfördelning av resurser mellan olika skolor utifrån olika variabler och vilka förutsättningar respektive enhet har.

Alla elever har rätt till en likvärdig skola. Skolan ska kompensera för skillnader i barn och elevers

förutsättningar och behov. En del av pengarna, strukturren, fördelas därför med hänsyn till barnens/elevernas olika förutsättningar och behov. Syftet är att skapa likvärdiga förutsättningar för alla barn/elever att nå målen. En resursfördelningsmodell ska bygga på fakta, vara träffsäker, legitim, lättförståelig och opåverkbar.

Begreppet likvärdighet är ett komplext begrepp och beror på ur vilket perspektiv som frågorna belyses. Beroende på om man syftar individperspektivet, huvudmannaperspektivet, enhetsperspektivet eller det nationella perspektivet så styrs diskussionen av kontexten. Likvärdiga förutsättningar innebär inte att alla ska ha "samma" resurs. Målsättningen är att alla barn och elever ska få en bra verksamhet. I Skollagen fastställs att likvärdighet ska gälla, men det saknas en tydlig definition av vad begreppet innebär. Där tillkommer skolans kompensatoriska uppdrag och att skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar. I SOU 2020:28 belyses utmaningarna kring begreppet likvärdighet.

Resursfördelningsmodeller

En viktig princip för fördelning av resurser är att lika villkor ska råda mellan olika aktörer, vilket innebär att kommunen ska säkerställa att deras modell är tydlig, transparent och att det går att följa hur fördelning av resurser görs. För att möjliggöra detta krävs det av kommuner att de ska kunna presentera sina resurser uppdelat utifrån de kostnadslag som framgår i skollagen.

I relation till fristående verksamheter ska kommuner betala ut bidrag för den verksamhet som bedrivs, enligt samma villkor som till den egna verksamheten (Skollagen 2010:800, 10 kap. 37–39 §§). I Skol- (13 kap 11 §) respektive gymnasieförordningen (14 kap 11 §) framgår det att bidrag ska utbetalas med 1/12 av årsbeloppet varje månad, om inte annat överenskommes. Det innebär bland annat att kommuner behöver ha rutiner för avrapportering/avläsning av elevantal för att kunna genomföra utbetalningar. En följd effekt ur ett ekonomiskt perspektiv är att motsvarande rutiner i absoluta majoriteten av Sveriges kommuner även används internt i relation till de egna skolenheterna. Att antalet elever och barn läses av, och ersätts för den verkliga volymen. Detta påverkar den interna planeringsmöjligheten, men är en förutsättning för att resurserna ska räcka.

För struktursättning som beräknas på socioekonomiska bakgrundsvariabler så gäller principen om lika villkor för fristående verksamheter precis som ovan. Det ger möjligheter för hemkommunen att på liknande sätt ersätta skolor utanför den egna kommunen med liknande principer som gäller för de egna skolorna men också att ersätta med schabloner som bygger på de egna skolornas tilldelning. Om man har en ambition att göra fördelningen mer träffsäker, med innebörden att resurser hamnar där de bäst behövs, så bör man dock överväga att undvika schablonmässiga fördelningsprinciper.

Idag finns stora skillnader mellan Sveriges kommuner gällande hur mycket som avsätts till respektive barn/elev, vilket påverkar möjligheten att nå likvärdighet i berörda skolformer.

Resursfördelningsmodellen är ett viktigt styrinstrument som ska vara väl förankrad i verksamheten. En stor del av strategisk resursfördelning är att ha strategier för styrning och ledning på flera nivåer i styrkedjan. För att en resursfördelningsmodell ska vara framgångsrik så finns det ett antal kontrollfrågor som kan vara bra att utgå från:

- Är modellen känd och accepterad?
- Stödjer den kommunens valda styrmodell?
- Upplevs den som rättvis och transparent?
- Är förståelsen bred för vilka faktorer som påverkar vilka resurser som fördelas? Är den därmed enkel och begriplig?
- Ger den förutsättningar för alla enheter att leva upp till nationella och kommunala mål?

Dessa kontrollfrågor ställer höga förväntningar på huvudmannen att arbeta med den interna kommunikationen strategiskt. Det behöver finnas forum för erfarenhetsutbyte och dialog där flera delar av styrkedjan både medverkar och tar ansvar. Dessa strategier ökar förutsättningarna att lyckas med att nå målen med verksamheten. Nedan följer ett antal konkretiseringar och utveckling av kontrollfrågorna som kan användas både när modellen analyseras och justeras för att möta behoven bättre.

Vilka ytterligare resurser finns och vilken påverkan har skolor på dessa resurser? Hur har kommunen organiserat sig? Vad finns centralt/decentralt? Kommuner kan stödja sin skolverksamhet både genom resursfördelning av medel till sina skolenheter och genom andra resurser i organisationen som styrs genom analys av behov inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och kan därmed stödja enheternas tillgång till resurser i form av kompetens.

Balansen mellan att använda flera modeller och fördelningsgrunder kan påverka komplexiteten och därmed försvåra förutsägbarheten. Är modellen för komplex kan trovärdigheten och förutsägbarheten i modellen minska. Om modellen har för stora svängningar mellan åren, utifrån många olika faktorer, påverkas planeringsbarheten. I slutändan finns risken att verksamheten påverkas och drivs med kortsiktiga lösningar i stället för mer långsiktiga alternativ för att öka måluppfyllelsen.

En resursfördelningsmodell är ett levande styrdokument som uppdateras årligen i samband med budgetprocessen utifrån förändringar i mål, resurser och utifrån analys avseende behov. Ger den rätt förutsättningar? Har någonting förändrats i omvärlden som behöver hanteras i den interna modellen? Har något område identifierats inom den systematiska kvalitetsprocessen som kräver att resurser fördelas? Hur har statsbidrag förändrats? Uppdrag? Hur påverkar det resultatet? Vilket resultat är det avsedda resultatet? I rapport från Skolverket avseende resursfördelning inom Grundskolan ur ett rektorsperspektiv lyfts vikten av att modellen är känd och att arbete sker aktivt med uppföljning av resursfördelningen och att resurserna går att förutse framåt.

Statsbidrag

De riktade statsbidragen har under senare år ökat markant inom utbildningsverksamheten i Sverige vilket påverkar kommunernas resursplanering. De flesta riktade statsbidrag söks av respektive huvudman var för sig vilket innebär att de normalt inte ska ingå i bidragsbeloppet. Riktade statsbidrag som endast kan sökas av kommuner ska dock ingå i bidragsbeloppet. Det innebär att statsbidrag även framöver kommer att vara en faktor som ligger utanför finansieringen av resursfördelningsmodellen. Faktorer som påverkar hur statsbidraget fördelas inom kommun, kräver därmed en separat hantering. I samband med budgetprocess kan då kända bidrag summeras och fördelas enligt motsvarande faktorer som resterande resurser, men bör tydligt specificeras för att undvika brister i transparensen i relation fristående verksamheter. Målsättningen är att grundorganisationen ska kunna finansieras genom den kommunala finansieringen.

I samband med budgetprocess bör resurserna summeras, för att visualisera den skillnad som statsbidrag medför – för att undvika dubbel- och trippelkompensationer för motsvarande faktorer.

Vid en nationell jämförelse av statsbidragen inom skolan i form av riktade bidrag till kommuner har det ökat från 1 000 kr/barn till 8 400 kr/barn i åldern 6–15 år. Statsbidragen inom förskolan har inte haft lika stor utveckling, även om trenden är densamma. När det gäller statsbidrag för gymnasieskolan så är omfattningen betydligt mindre. Den stora ökningen började 2014, med lärarlönesatsning i form av karriärtjänster, som sen följts av exempelvis likvärdighetsbidrag från 2018. Statsbidragen samvarierar med den kommunala finansieringen och utformningen av resursfördelningsmodeller. Det finns förslag på nationell nivå på förändringar framåt kopplat till statsbidrag som kan förändra och påverka framtida omfattningen ur flera perspektiv – lokala satsningar, handlingsplaner över flera år för att bevilja statsbidrag och minska administration och öka långsiktigheten i insatserna samt samordna statsbidrag. Framtida formerna för statsbidrag och andra ändringar i styrdokument kommer att påverka resursfördelningsmodeller framöver.

Socioekonomisk omfördelning, strukturersättning och kompensatoriskt uppdrag

En majoritet av Sveriges kommuner använder någon form av strukturersättning för att kompensera för olika förutsättningar. Strukturersättningen är en del av grundbeloppet och innebär att resurser fördelas olika till olika skolor. De variabler som används som fördelningsgrund och vilken påverkansgrad varje variabel har skiljer sig åt mellan kommunerna. De utgår oftast utifrån socioekonomiska variabler exempelvis utbildningsbakgrund hos vårdnadshavare och utländsk härkomst. Målsättningen med omfördelningen är att skapa likvärdiga möjligheter, att kompensera för olika förutsättningar. Vilka variabler som används skiljer mellan olika kommuner och förändras över tid. Omfattningen skiljer även mellan kommuner genom att behovet av omfördelning varierar ur ett socioekonomiskt perspektiv. Är enheterna lika ur ett socioekonomiskt perspektiv, minskar behovet av en faktor som omfördelar resurser.

Fördela resurser utifrån strukturella variabler är komplext. Det innebär inte att alla barn med vissa förutsättningar har ett behov av extra stöd, utan det innebär att på aggregerad nivå ökar sannolikheten för extra behov i skolan utifrån vissa variabler. Det innebär att variablerna används som en fördelningsgrund. SCB har tagit fram ett index för olika skolor som används i flera kommuner. Andra kommuner kompletterar olika former av index som exempelvis insatser från socialtjänst i det geografiska området eller olika form av hushållstypsstatistik. Det innebär att modeller kan bli komplexa och innehålla flera olika former av index som samvarierar och gemensamt bildar fördelningsgrund. Eftersom det inte är möjligt att full ut skapa en modell som fungerar för alla tänkbara scenarier bör det finnas en acceptans i organisationen för att modellen stundtals är den "minst dåliga".

När val av faktorer är gjorda övergår processen till omfattning och viktning, det vill säga hur stor del ska fördelas enligt dessa strukturella faktorer och hur stor viktning respektive faktor ska ha i indexet. SCB har i sin modell en viktning mellan parametrarna som ingår där, och kommuner använder såväl denna modell som egna fördelningsprinciper. Omfattningen på den strukturella ersättningen skiljer stort mellan kommuner. I en SKR rapport framgår att 70 % av Sveriges kommuner omfördelar upp till 5 % av den totala omslutningen inom grundskolan. Dock varierar det över tid, samt om det räknas in statsbidragssatsningar eller ej för att finansiera omfördelningen. Under senare år har staten via riktade statsbidrag ökat omfattningen på de strukturella faktorerna. Det innebär att kommuner behöver förhålla sig till de statsbidrag som tilldelas och dess intentioner samt till den kommunala fördelningen av medel för att ge en likvärdig utbildning i hela sin skolverksamhet oavsett huvudman.

I rapport från SKR 2018 lyfts vikten av att skillnader mellan enheters förutsättningar och resultat även har sin förklaring i andra faktorer än socioekonomiska. Beroende på organisation, förhållningssätt och tillgång till kompetens har enheter olika förmåga och förutsättningar att bedriva en god verksamhet. Det innebär att andra faktorer än socioekonomiska behöver vägas in för att främja likvärdighet för verksamheterna.

Att en omfördelning av resurser bör ske är många kommuner eniga om och merparten av kommunerna har en omfördelning, medan omfattningen på omfördelningen varierar mellan kommuner. En hänsyn som kommunen behöver ta, och som kan vara drivande i att kommuners hantering varierar, är hur stor omfördelning som kan göras innan det får negativa effekter för likvärdigheten för de enheter som inte får tilldelning enligt variablerna. Hur ser balansen ut mellan grundersättningen och det som omfördelas via socioekonomiska variabler? Om man har en obalans mellan dessa typer så riskerar skolor med stora behov att samtidigt bli ekonomiskt gynnade på ett sätt som drabbar andra skolor negativt genom en för låg tilldelning i grundbeloppets volymersättning. Om omfattningen på strukturersättningen blir så stor att skolor med mindre stödbehov inte klarar av exempelvis sin grundbemanning, så finns det risk att organisationen fördelar resurser så att nya elevbehov uppstår eftersom de inte fått likvärdig tillgång till utbildning. Det viktiga är därför att vid fördelning utifrån socioekonomiska variabler ha en intention och medveten tanke med vad som ska uppnås genom att fördela resurser utifrån dessa variabler.

Kompensatoriskt arbete kan även ske på andra sätt än genom ekonomiska resurser till olika enheter. Exempelvis genom stöd till kompetensutvecklande insatser, stöd till att utveckla ledarskapet och fördela lärarkompetens, styrning av centrala resurser utifrån olika enheters olika behov. Dessa resurser samvarierar med den resursfördelningsmodell som finns för respektive kommun. Den befintliga omfördelningen via socioekonomiska variabler kan och bör påverka hur den kommunala fördelningen förhåller sig till fördelningen av statsbidrag som Likvärdig skola.

Det avgörande för vilken effekt som resurserna har på målpuppfyllelse, är hur resurserna används. Flera kommuner utvecklar olika sätt att följa och utveckla hur strukturresurserna används. Det finns inget entydigt samband mellan hög resurs per elev och att det ger en högre målpuppfyllelse.

I Skolinspektionens rapport 2021 *Långvarigt låga kunskapsresultat* redovisas resultatet av Skolinspektionens granskning med skolor och skolhuvudmäns insatser vid långvarigt låga kunskapsresultat. I rapporten visar Skolinspektionen på utvecklingsområden för huvudmän och skolor i arbetet med att bryta långvarigt låga resultat. Totalt 28 grundskolor valdes ut i granskningen som under 10 år har haft en hög andel elever som inte nått godkända betyg i alla ämnen. Rapporten pekar på att det behöver göras mer insatser, på olika sätt för att bryta det låga resultatet, vilket inte ensamt kan genomföras via en socioekonomisk omfördelning. Granskningens iakttagelser visar:

- Det är ovanligt att huvudmannen genomför kraftfulla insatser baserade på en tydlig problembild.
- Få kommuner har tagit ett helhetsgrepp och genomfört en bredd av insatser till skolorna för att komma tillrätta med orsakerna.
- En majoritet av granskade huvudmän ser att det finns förklaringar till de låga resultaten i skolornas inre arbete. Däremot genomförs sällan en orsaksanalys och ingår inte i huvudmannens plan för skolornas utvecklingsarbete.
- Ett fåtal har genomfört riktade utvecklingsinsatser för att stärka rektorns arbete med att utveckla undervisningen.

- En övervägande majoritet av huvudmännen har inte utvärderat betydelsen av genomförda insatser har haft för elevernas kunskapsutveckling.

Det lyfts även fram i flertal rapporter att enbart ekonomiska resurser löser inte de utmaningar som finns utan det är hur pengarna nyttjas. Det kan också behövas andra åtgärder såsom stöd från sin huvudman för att stärka enhetens kvalitetsarbete eller den egna förmågan att planera för hur tillgängliga resurser används på bästa sätt eller kompetensstärkande insatser för medarbetare och ledning.

Vid nyttjande av strukturersättningar är de vanligaste förekommande variablerna som anges i tabellen nedan. Vanligen så fördelas mellan 2–8% av den totala resursen som socioekonomisk strukturersättning. Utöver nedanstående lyfter SCB fram exempelvis hushållsinkomst som en variabel som ökar träffsäkerheten.

Kategori	Beskrivning	Kommentar
Nyanlända	För 0-4 år sedan	Högre påverkan. Lägre inom förskolan men högre inom grundskolan
	Mer än fyra år sedan	Med viss påverkan
Utbildningsbakgrund	Kort utbildning, förgymnasial	Störst påverkan på index, och i vissa fall den enda påverkande utbildningsbakgrunden
	Gymnasial utbildning	Viss påverkan på index
	Eftergymnasial utbildning	Låg påverkan på index.

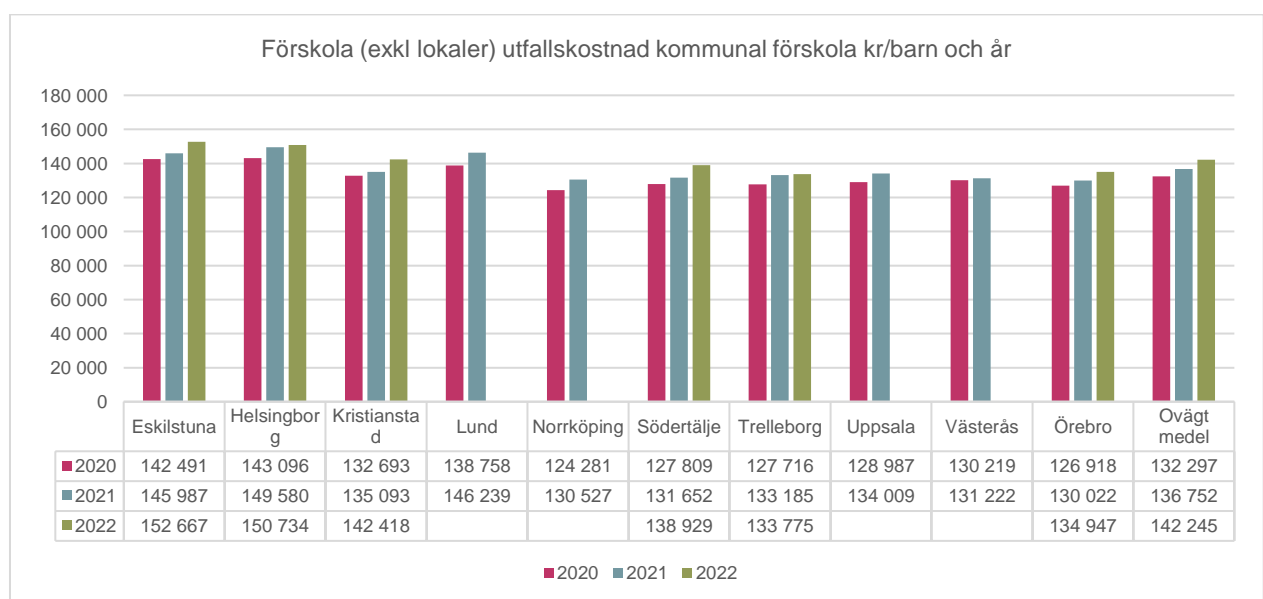
Jämförelse med andra

Jämförelser med data från andra kommuner är en del i utformandet av en ny resursfördelningsmodell. Kommuner som har omfattats av jämförelserna är ett urval av bland annat kommuner med liknande förutsättningar, exempelvis Västerås, Norrköping, Kristianstad, Södertälje, Örebro, Helsingborg, men även Lund och Malmö.

Kostnadsjämförelser

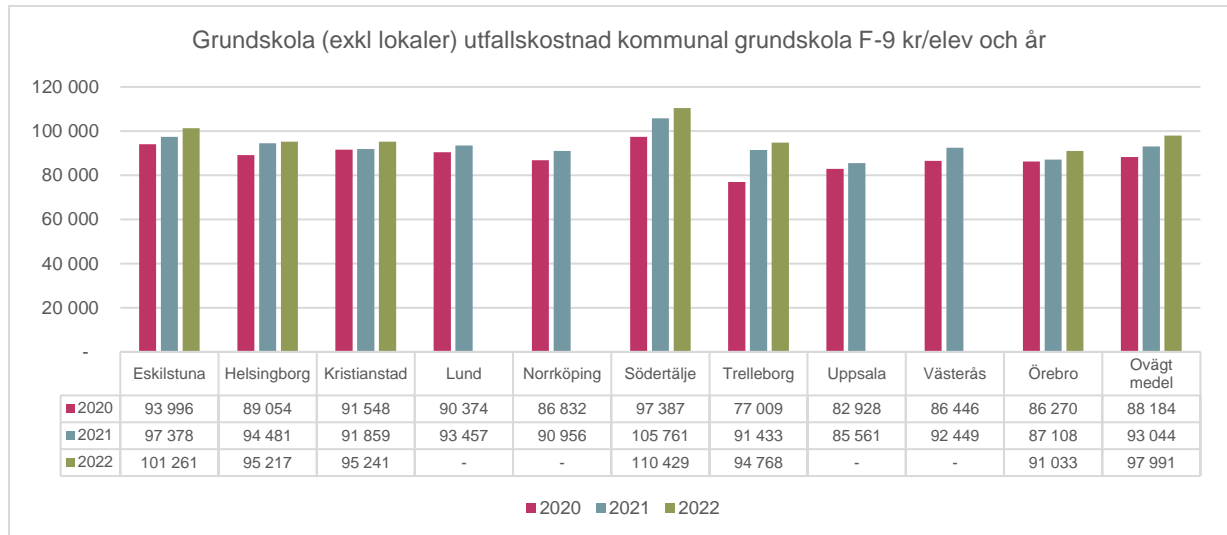
Vid jämförelse av kostnader mellan olika kommuner kan det finnas strukturella skillnader som i det korta perspektivet påverkar jämförelsen. När det gäller jämförelsen mellan dessa kommuner är lokalkostnaden en sådan faktor som skiljer sig åt mellan kommunerna. Eskilstuna har en jämförelsevis låg lokalkostnad. Den är lägre än både Södertälje och Örebro, men i nivå med Västerås.

För förskolan visar jämförelsen att Eskilstunas kostnader för förskolan har utvecklats till att vara högst bland jämförelsekommunerna. Vid jämförelse av de olika kostnadskategorierna finns en variation mellan de olika kategorierna inom gruppen. Datan är baserad på inlämnat material från respektive kommun i samband med räkenskapsammandrag.

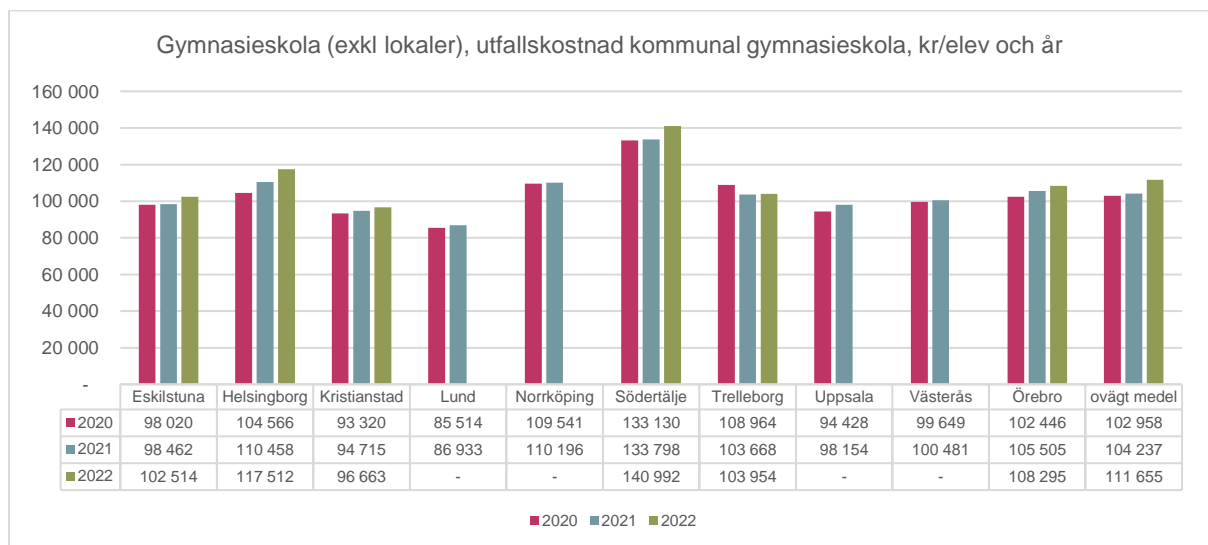


För grundskolan visar jämförelsen att Eskilstunas kostnader är i nivå med jämförelsekommunerna, med Södertälje som skiljer ut sig med en högre kostnadsnivå. Vid jämförelse av de olika kostnadskategorierna finns en variation mellan de olika kategorierna inom gruppen. Grundskolans kostnadsnivåer utmärker sig inte jämfört med övriga kommuner avseende utfallskostnader. Gemensamt för samtliga kommuner i jämförelsen är att det finns en struktur av både stora och små skolor sett till elevantal, vilket medför bättre förutsättningar vid jämförelser av utfall i kr/elev. På enhetsnivå skiljer det sig åt, och där är volymen samt strukturersättningen en påverkande faktor.

Det skiljer sig åt mellan kommunerna hur resurserna fördelas inom organisationen, utifrån vad som tillfaller rektor och vad som organiseras med gemensam finansiering, vilket baseras på den valda organiseringen i respektive kommun.



Kostnadsnivåer inom gymnasieskolan påverkas av det programutbud som respektive kommun har. Nedanstående jämförelse är kostnad exklusive lokaler. Jämför man bidragsbeloppen har Eskilstuna lägre bidragsbelopp än flertalet andra kommuner. Den socioekonomiska struktur som finns i Eskilstuna visar på ett förväntat högre resursbehov, vilket syns i nettokostnadsavvikelsen där resurserna på gymnasial nivå ligger under den förväntade resursåtgången. Programpriset bland Sveriges kommuner för olika program skiljer mellan cirka 72 000 kr/elev och upp till 250 000 kr/elev. Vid en kostnadsjämförelse avseende den kommunala gymnasieskolan blir således programutbudet en viktig faktor. I nedanstående kommuner finns ett snarligt utbud avseende programmen.



Vid en jämförelse av utfallskostnaden för de senaste åren ligger Eskilstuna lägre än de övriga kommunerna, förutom Kristianstad. Eskilstunas priser ligger jämfört med andra kommuner lägre. Det vi konstaterar i vår analys är att det i Eskilstuna finns en låg kostnadsnivå totalt sett, vilket påverkar förutsättningarna inom gymnasieskolan. Det finns i Eskilstuna flera inriktningar med få elever vilket skapar en högre utfallskostnad per elev, då

fyllnadsgraden blir lägre med små undervisningsgrupper. Det finns åtgärder inom gymnasieskolan som kan vidtas för att minska kostnaderna och med det driva en verksamhet med ekonomi i balans, vilket redogörs för i separat utredning kring den framtida gymnasieskolan. Eskilstuna har jämfört med flera av de övriga en gynnsam storlek på enheterna och även en central placering geografiskt vilket påverkar förutsättningarna positivt.

Det finns variationer mellan de olika programmen. I skapandet av en ny modell är det av vikt att utgå från att varje program ska vara bärkraftigt i förhållande till de volymer som finns på varje program.

Strukturersättning

I flera av de projekt som genomförs runt om i Sverige syns ett mönster av en obalans mellan grundersättning och strukturersättning. Modeller har konstruerats och justerats över tid, Flera kommuner resonerar numera kring effekten av de extra tilldelade resurserna och på vilket sätt de får effekt i verksamheten. Det påverkas även av statsbidrag i form av Likvärdig skola och dess fördelning inom kommuner. Att använda strukturersättning, och att ge olika resurser för olika enheter utifrån elevernas förutsättningar är en självklarhet. Balansen handlar om hur mycket som differentieras och vilken effekt det väntas få, och hur följs det upp. En sammanvägd bedömning är vikten av att följa resurserna över tid, och att arbeta med hur resurserna används. De variabler som används överensstämmer till stor del mellan olika kommuner även om omfattningen skiljer något. I vissa fall tar man hänsyn till elevers tidigare studieresultat, som i Helsingborg där den socioekonomiska strukturersättningen fördelas utifrån elevernas meritvärde från årskurs 9. Detta är även grund för strukturersättning inom STORSTHLM, som är en samverka kring gymnasieskolan mellan kommuner i Stockholms län, samt Håbo.

Lunds kommun har nyligen gjort en översyn av sin fördelningsmodell avseende strukturersättning, där nuvarande omfattningen är 8 % inom grundskola och 2% inom förskola. Här pågår arbete med att utforma modell inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och budgetprocessen för att analysera hur resursernas nyttjande påverkar resultatet. Fördelningen görs utifrån en modell från SCB.

Helsingborgs stad fördelar resurser till förskola och grundskola utifrån socioekonomiska faktorer. Vid tilldelningen av resurser anges även vad resurserna ska användas till under det innevarande året. Insatserna utgår från en nulägesbeskrivning på varje enhet samt en handlingsplan över vilka åtgärder som planeras. Under året följs insatserna upp kontinuerligt inom det systematiska kvalitetsarbetet. Det görs bland annat genom att ha särskilt fokus på hur dessa resurser används på kvalitetsdialogerna där verksamhetschef möter varje skolenhet. Inför året fastställs inom vilka områden resurserna ska användas. Exempel är:

- Svenska som andraspråk samt behov av modersmålsstöd i förskolan
- Språkutveckling för alla barn/elever oavsett ursprung eller härkomst.
- Förändrade pedagogiska angreppssätt i syfte att nå högre måluppfyllelse gärna i samverkan med olika verksamheter.
- Stöd till elever som befinner sig på gränsen till behov av särskilt stöd eller som behöver stöd utifrån sociokulturell problematik.

Uppsala kommun använder en liknande modell som Lund. En utvärdering genomfördes 2018 och några effekter av den är att man nu har en tydligare styrning av strukturersättningen genom att uppföljningen är en del av det sammanhållna systematiska kvalitetsarbetet. Uppföljningen görs av genomförda insatser för att säkra effektiva åtgärder och undervisningsstrategier. Utbildningsförvaltningen framhöll i en skrivelse från 2021 att de med den befintliga nivån på grundbelopp inte var möjligt att göra ytterligare omfördelning till skolor med stora utmaningar, eftersom det skulle äventyra förmågan att hålla den grundorganisation som krävs för att upprätthålla timplanen för skolor med ingen eller liten socioekonomisk ersättning. Av det totala kommunbidraget som nämnden då fick för grundskoleverksamheten avsattes 7,7 % för att fördelas utifrån socioekonomiska faktorer.

Kristianstad kommun fördelar resurser för strukturersättning på faktorer som hämtas från SCB. De använder utländsk härkomst – olika indexpåverkan beroende på antal år i Sverige, samt högsta utbildningsnivå för vårdnadshavarna. Utbildningsbakgrunden är den tyngsta variabeln och påverkar till 70% av indexet. Kristianstad fördelar 7 % inom grundskola och 4 % inom förskola.

Örebro kommun fördelar resurser för strukturersättning till grundskolan baseras på variablerna nyinvandring (elev), föräldrarnas utbildningsnivå och om föräldrarna är samtaxerade och om familjen uppbär försörjningsstöd. Strukturutdelningen utgör 2023 8,6 % av de totala resurserna som fördelas i resursfördelningsmodellen. Strukturersättningen i förskolan baseras på samma variabler som i grundskolan och utgör 4,2 % av de totala resurserna som fördelas inom modellen. Strukturersättningen i gymnasieskolan baseras även de på samma variabler som i förskolan och grundskolan och utgör 1,7 % av de totala resurserna som fördels inom modellen.

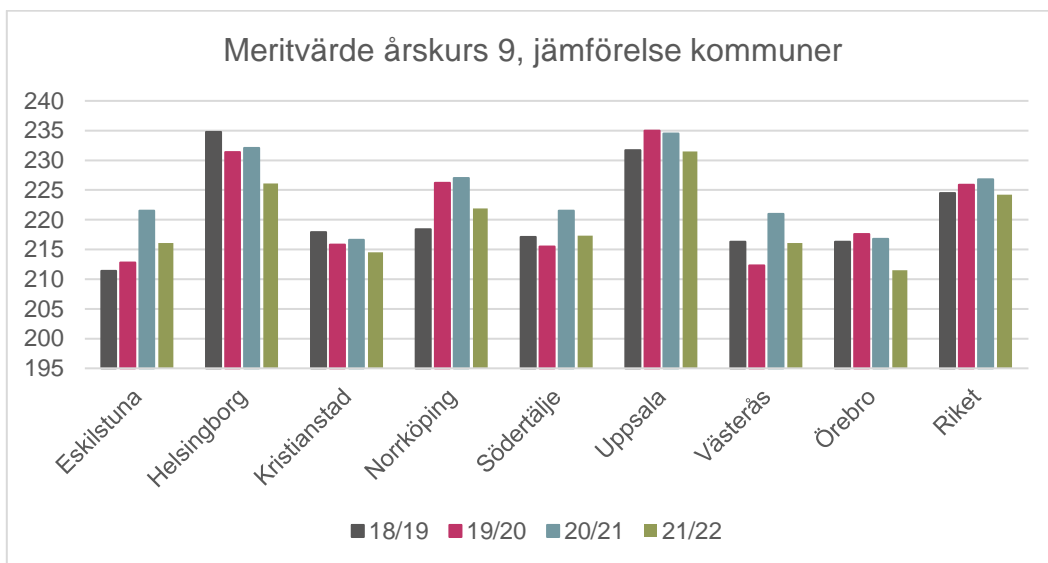
Norrköpings kommun fördelar resurs för strukturersättning baserat på utbildningsbakgrunden hos vårdnadshavare inom grundskola och förskola. Inom gymnasieskolan används ingen strukturersättning. Den totala omfattningen på strukturersättning föreslogs till 4 % vid en tidigare genomlysning, vilket innebar en minskning från 7 %. Tydliga

resonemang kring intentioner och vad resursen är tänkt att åstadkomma, samt aktiv styrning av statsbidraget Likvärdig skola.

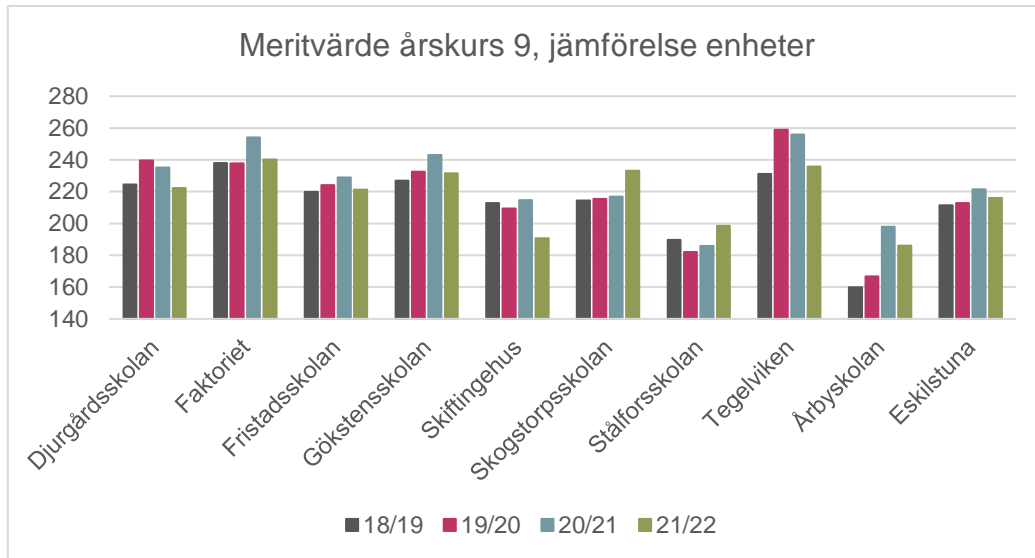
STORSTHLM. När det gäller gymnasieutbildning i Stockholmsområdet så finns ett samverkansavtal mellan länets kommuner, samt Håbo kommun, om att samverka kring gymnasieutbildningen med ett gemensamt gymnasieutbud och med gemensamma programpriser och struktur tillägg. I samband med att kommunerna fattade beslut om ett nytt samverkansavtal från och med 2015 infördes en modell för resursfördelning, ett struktur tillägg, med syfte att ge extra ekonomiskt stöd till skolor som har elever med lägre måluppfyllelse. Struktur tillägget ska fördelas till elever på nationellt program med meritvärden under 200 poäng från grundskolan. Det beräknas per elev och nationellt program, men betalas ut till skolorna utan specifikation om vilka elever det avser. Rektor beslutar om vilka satsningar och åtgärder som vidtas. De aktuella beloppen per elev och termin 2023 varierar från 5 358 kr för elever med ett meritvärde mellan 1–79 till 3 014 kr för elever med ett meritvärde mellan 160–199. Denna resurs utbetalas under elevens tre år på gymnasieskolan.

Måluppfyllelse

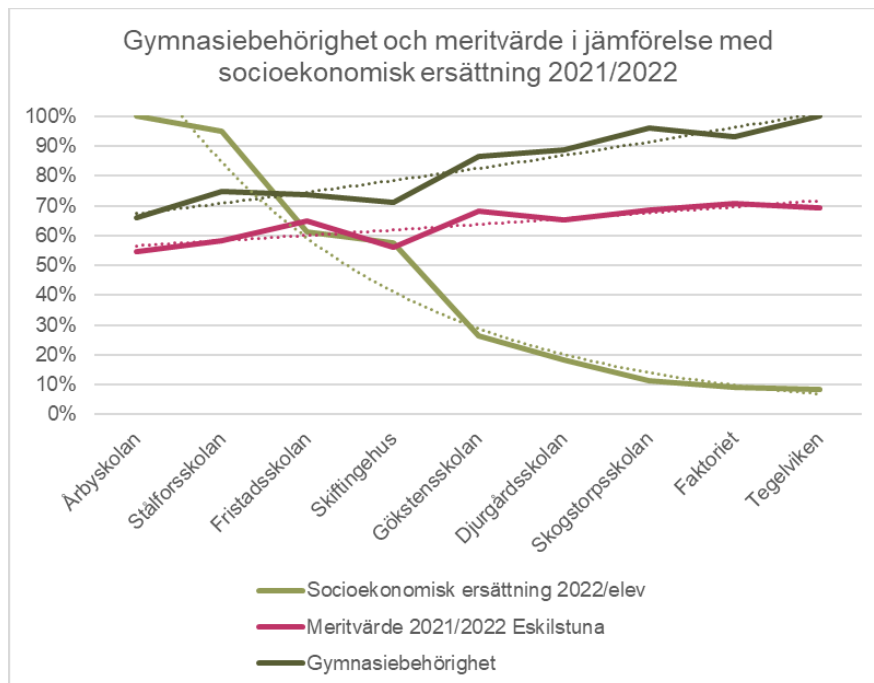
Eskilstuna har en låg måluppfyllelse i jämförelse med riket och likvärdiga kommuner, men resultaten är stigande över tid. Vi ser en potential att den positiva resultatutvecklingen skulle kunna öka ytterligare med en mer strategisk resursfördelning.

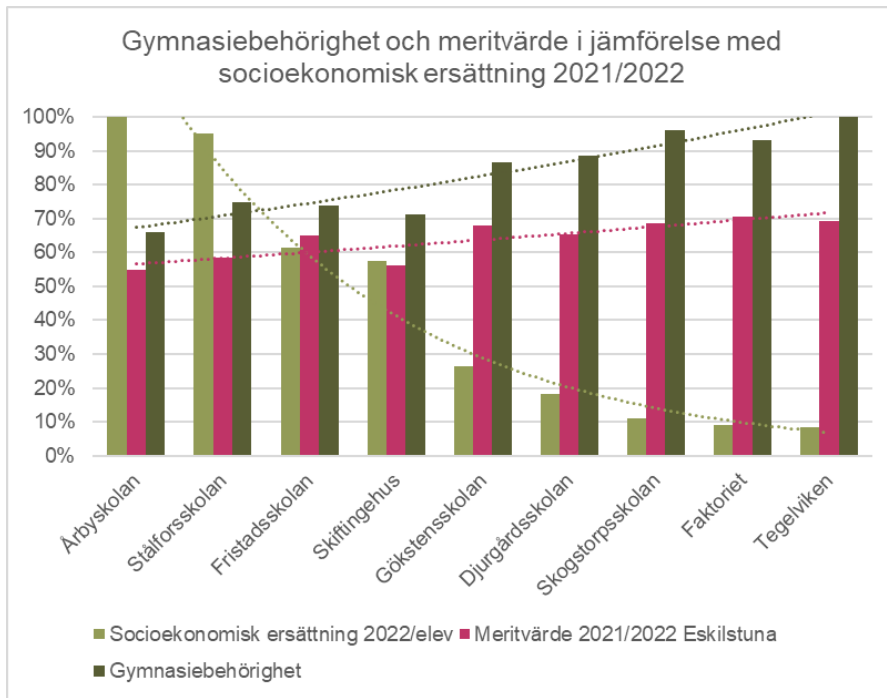


Variationen i måluppfyllelse mellan Eskilstunas skolor är stor, med ett spann i meritvärdet i årskurs 9 från 186,1 till 240,1 det senaste läsåret. I materialet kan vi konstatera att det finns ett samband mellan de skolor som har låg måluppfyllelse och hög socioekonomisk strukturersättning, vilket talar för att den kompensatoriska effekten av strukturersättningen är låg och att ersättningen bör övervägas att förändras. En högre strukturersättning är inte ensamt lösningen, utan bör kompletteras med en tydligare styrning och uppföljning av hur resurserna används.



I nedanstående diagram jämförs fördelningen av strukturersättning 2022 med meritvärdet för respektive enhet samt gymnasiebehörighet. I jämförelsen ingår endast de kommunala enheterna som har årskurs 9. Det går att utläsa en skillnad mellan skolor i relationen mellan socioekonomi och måluppfyllelse genom en negativ korrelation mellan dessa variabler. Det finns alltså ett samband mellan de enheter som har hög strukturersättning i kr/elev och de enheter som lägre resultat om vi anger resultat i form av meritvärde (indexering där 100% = 340 i meritvärde) samt andelen elever som blir behöriga till gymnasiets yrkesprogram. Det finns tydliga skäl för att det ska finnas en strukturersättning ur detta perspektiv. Det finns dock ingen entydig bild av vilket resultat den högre ersättningen ger för effekt. Detta motsvarar mönstret i flertalet andra kommuner. I flera andra kommuner förs resonemang kring hur resurserna används och följs upp, som ett underlag för att justera framtida fördelningsgrunder, istället för att strukturersättningen används mer som en volymbaserad grundersättning för de som har hög strukturersättning.





Trender

Det finns inget exakt samband mellan omfattning på tilldelade resurser och kvalitet i form av måluppfyllelse. Resurserna ska ge förutsättningar för att bedriva verksamhet och ge en likvärdig utbildning. Det är vad som görs med tilldelade resurser som ger en reell effekt. Som ett led i att skapa långsiktighet förs i vissa kommuner resonemang om att öka grundbeloppet, det generella beloppet till alla enheter för att öka möjligheterna att fördela resurserna inom respektive enhet. Fokus läggs då på hur resurserna nyttjas och vad som uppnås. Trenden går mot mer enkelhet och transparens – att ha rätt nivå på volymbaserad resurs för att möjliggöra för alla enheter att bedriva skola av hög kvalitet. Att öka grundbeloppets generella del kombineras ofta med att strukturersättningar fördelas utifrån färre faktorer där antalet enheter med strukturersättning därmed kan ändras. Denna trend syftar till att den grundläggande nivån på resurserna måste ge samtliga enheter förutsättningar att bedriva verksamhet av god kvalitet ur ett likvärdighetsperspektiv samt att medel hamnar där behoven är som störst.

Flera kommuner har under senare tid infört olika former av fördelningsvariabler som avser enheternas strukturella förutsättningar. Är skolorna tillräckligt stora för att kunna bedriva verksamhet utifrån en volymbaserad resurs, eller behövs en strukturell ersättning utifrån enhetens storlek? Denna faktor är betydelsefull inte minst på landsbygden.

Det finns ett stort antal kommuner som ökar andelen som omfördelas via strukturella variabler och om strukturersättningen kommer alla enheter till del så motsvarar den snarare en volymersättning. Ur ett styrningsperspektiv är denna lösning mer passiv än en strategisk användning av ingångsvariabler, eftersom man inte gör tydliga prioriteringar i de behov som ska styra resursfördelningen.

En trend i flertalet kommuner är att se resursfördelningsmodellen som en helhet, där man kopplar ekonomistyrning med verksamhetens kvalitet. Vad vill vi uppnå? Fördelar vi resurser för att uppnå de mål vi har satt upp? Ger vi rätt förutsättningar för alla barn och elever? Ger vi rätt förutsättningar för våra skolenheter och organisatoriska enheter att ge en likvärdig utbildning? Hur skapar vi modeller som ger en möjlighet för skolorna att bedriva ett långsiktigt kvalitetsarbete? Hur ser de totala resurserna ut som fördelas till olika enheter? Har alla skolor möjlighet att ge likvärdig utbildning?

Nedan är en översiktsbild över hur resurser fördelas. Både struktur- och volymersättning är en del av det definierade grundbeloppet. Grundbeloppet presenteras enligt den kostnadskategorisering som fastställs i lagstiftning. Översiktsbilden avser både förskola, grundskola, fritidshem och gymnasieskola och särskola

Struktur och volymersättning avser den kommunala finansieringen, medan statsbidragen (externa intäkter) skiljer över tid, och baseras på de statsbidrag som är aktuella under respektive period.

Tilläggsbelopp	Individbaserade	Riktlinjer med kriterier kring ansökan om tilläggsbelopp. Omfattningen kan skilja mellan fristående och kommunala enheter.
Externa intäkter	Statsbidrag	Fördelas utöver den kommunala finansieringen och kan fördelas olika mellan enheter beroende på statsbidragets intentioner.
Gemensam finansiering	Enhetsnivå eller centralt	Organisering av den kommunala verksamheten kan göras för att tillgodose behov på enheterna. Denna kan finansieras genom interna avräkningar, och fördelas till en central avdelning. Kan även gemensamt finansiera exempelvis ledningsresurs på enhetsnivå.
Grundbelopp olika mellan enheter	Strukturersättning elever och enheter	Avser resurser som fördelas utifrån olika variabler avseende elevernas förutsättningar och behov exempelvis socioekonomiska, utbildningsbakgrund Resurser kan fördelas utifrån enheternas förutsättningar – landsbygd, delningstal, lokalkapacitet
Grundbelopp gemensam del	Undervisning Lärverktyg Lokaler Måltider Elevhälsa Övrigt administration	Volymbaserad grundersättning <u>med</u> olika belopp för olika åldrar, årskurser, program eller nivåer. Beräkningsgrund som styrs av uppdrag och mål. Fördelas på lika villkor mellan huvudmän.

Ovanstående bild är en schematisk uppställning av resurserna. Resurser kan budgeteras på olika organisatoriska enheter och avdelningar, till exempel på huvudmannanivå, och därmed inte ingå i den fördelning som tillfaller enskilda skolor. I resursfördelningsprocessen är det en framgångsfaktor om det är tydligt vilka resurser varje enhet styr över och vilka resurser man genom samarbete med huvudmannen kan ha tillgång till.

Beskrivning av befintlig modell fram till 2023

Uppdraget inleddes med en utvärdering av den befintliga resursfördelningsmodellen för utbildningsverksamheten.

I nedanstående beskriver vi den nuvarande modellen för fördelning av resurser kortfattat. Det är en summerad beskrivning för att ge en gemensam bild av nuläget. Ensolutions kommentarer och iakttagelser kommer i efterföljande kapitel. En inledande och generell iakttagelse av nuvarande modell är att det går att följa beloppen genom fördelningsmodellen hela vägen genom de olika underlagen, vilket är positivt. Det signalerar att det är korrekta belopp utifrån tilldelning som fördelas, vilket medför att bidragsbelopp till fristående verksamheter blir korrekta enligt tilldelade resurser. Det finns en god ordning i de underlag som tagits fram.

Från KF till verksamhet

Eskilstuna kommun använder en volymbaserad ersättningsmodell från KF till respektive verksamhet. I samband med budgetbeslut fastställs den årliga pengarna per barn och elev inom förskola till gymnasieskola. Pengarna räknas upp med inflation och löneöversyn samt eventuella övriga justeringar. Budgeterna fastställs per verksamhet inom utbildningsverksamheten. Det förs en dialog mellan förvaltning och kommunledningskontor kring underlag inför budgetbeslutet. Skolpengen inkluderar de delar som ska finansieras av skolpengen, och ska vara grund för bidrag till fristående verksamheter. Resurser för de fristående verksamheterna och köpta platser av andra kommuner budgeteras på kommunstyrelsen och ingår inte i nuvarande fördelning till respektive nämnd.

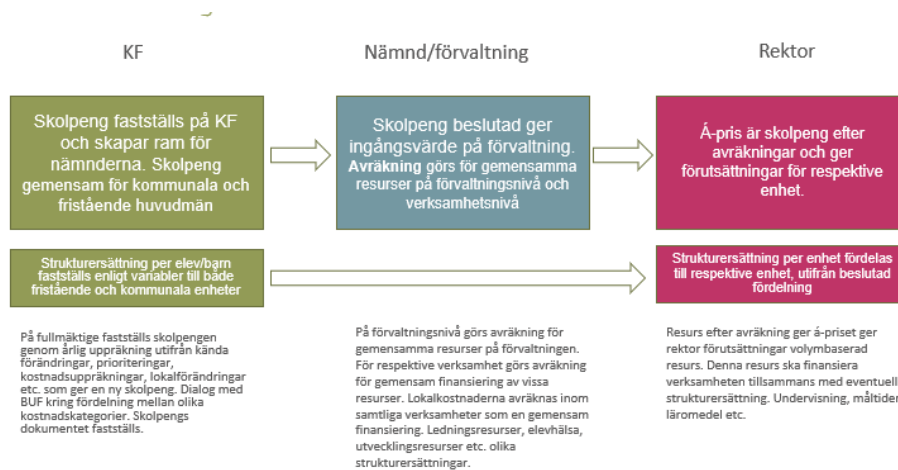
Resurserna fördelas till de tre berörda nämndernas verksamheter. Budgeten består dels av en volymbaserad ersättning, dels anslag för gemensamt finansierad verksamhet. Beslut fattas på fullmäktigenivån avseende ersättning, såväl belopp som omfattning, till både de kommunala och fristående verksamheterna. Det går tydligt att följa vilka resurser som fördelas i skolpengs-beslutet. Det finns en tydlig kedja i underlagen där motsvarande belopp återfinns i de interna beräkningsunderlagen för fördelning inom förvaltning. Beslutet i KF fastställer ramen för respektive nämnds verksamhet.

Inom förvaltning till enheter

Internt inom förvaltningen görs en fördelning av resurser till skolenheter utifrån primärt volymer. På förvaltningsnivå görs en avräkning för att finansiera förvaltningsgemensamma funktioner, vilket görs per

verksamhet. Därefter genomförs avräkning på respektive skolchefs nivå avseende funktioner och verksamheter som är verksamhetsgemensamma. Exempelvis görs avräkning för gemensam elevhälsa, pedagogiskt center, lokaler och skolledarlöner. Därefter fastställs den volymersättning som blir gällande för det kommande året på enhetsnivå och benämns "Å-pris". Utöver å-pris fördelas inom förskola och grundskola en socioekonomisk omfördelning mellan enheter (även fristående) utifrån fastställda variabler. Strukturersättning tillämpas inte inom sarskolan och gymnasieskolan.

Omfattning och innehåll i de interna avräkningarna fastställs inom ledningsorganisationen för förvaltning respektive verksamhet. Avräkningen innebär en gemensam finansiering för de funktioner som fastställs i ledningsorganisationen. Att gemensamt finansiera vissa funktioner och resurser är vanligt förekommande i olika kommuner och är ett sätt att nyttja den gemensamma organisationen. Det går i beräkningsunderlagen tydligt att följa vilka belopp som avräknas för respektive verksamhet.



Ensolution.

De avräkningar som görs avser förvaltningsgemensamma funktioner, barnomsorgsavgifter, stöd och utvecklingsresurser, licenser, gemensam fortbildning, ledningsresurser, omfördelning inom förskolan för barn med långa vistelsetider, rekrytering, kapitalkostnader, central elevhälsa, pedagogiskt center etc. Omfattningen på avräkningarna skiljer sig mellan verksamheterna men gemensamt för samtliga är att lokalerna avräknas och finansieras gemensamt. Fristående förskolor och skolor erhåller skolpengen utan avräkning, med tillägg för administration och momscompensation enligt gällande regelverk.

Sarskolan

Till sarskolan fördelas resurser utifrån nivåer på behov för respektive enhet och den volymbaserade fördelningen bygger på andra faktorer jämfört med övriga verksamheter. Det finns en fastställd skolpeng för sarskoleverksamheten. Volymerna inom sarskolan är betydligt lägre jämfört med övriga verksamheter och det är en större variation avseende resurserna per elev utifrån olika nivåer. I respektive enhet ingår även lokalkostnaderna vilket skiljer från övriga verksamheter som fördelar lokalkostnaderna som en gemensam resurs. Det finns ett behov att koppla resursen till både volym (eleven) och elevernas olika behov – en kategorisering av olika resursnivåer. Idag följer resursen mer utifrån respektive enhet.

Lokalerna

Förvaltningen och respektive nämnd kompenseras för lokalkostnaderna genom den förändring som sker av skolpeng för samtliga verksamheter inför varje år, dvs lokalerna är en del av volymersättningen och skolpengsbeslut.

Inom förvaltningen genomförs en avräkning på verksamheter för lokalkostnaden, innan fördelning av resurser sker till enhetsnivån genom "Å-pris". Det innebär att samtliga lokalkostnader budgeteras centralt på förvaltning/verksamhetsnivå, och lokalkostnaden blir att betrakta som en fri nytthet med gemensam finansiering för respektive enhet. Kostnaden för respektive skolenhets lokaler synliggörs inte för respektive enhet.

Det innebär också att förändringar i lokalkostnaderna påverkar samtliga inom verksamheten. Det finns ingen separat process för justering av kompensationen för förändringar i lokalkostnaden mellan KF och nämnd, utan det sker genom volymersättning samt inflationsuppräknningar. Det minskar transparensen på verksamhetsnivå då eventuell förändrad relation mellan lokal- och undervisningskostnader inte synliggörs. Det innebär i praktiken att vid en ökad lokalkostnad utifrån ökade hyror genom investeringar eller nybyggnation, ökar den interna avräkningen för att finansiera lokalkostnaden och den totala summan som fördelas per elev minskar. Denna

ökade avräkning sker, vilket försvårar transparensen i å-priset för respektive rektor som upplever minskningen av tillgänglig resurs på enhetsnivå. I avräkningen ingår även lokaler för de gemensamma funktionerna. I skolpengsbeslutet är det den genomsnittliga lokalkostnaden per barn respektive elev som ingår.

Strukturersättning

Inom förskola, fritidshem och grundskola görs en fördelning av resurser utifrån socioekonomiska variabler. Inom förskola avsätts 3% av ramen och inom förskoleklass och grundskola avsätts 9 % av ramen. Inom särskola och gymnasieskola görs ingen omfördelning utifrån strukturersättning.

Inom förskolan används utbildningsbakgrunden hos vårdnadshavare som fördelningsgrund för att ge ett index till respektive enhet. Fördelning görs till både fristående och kommunala aktörer. Inom grundskolan används utbildningsbakgrunden hos vårdnadshavare samt nyanländ under senaste fyra åren som fördelningsgrund.

I nedanstående tabell finns spridningen inom respektive verksamhet utifrån kr/barn och kr/elev som tillkommer utifrån strukturersättning. Intentionen med strukturersättningen är att kompensera olika resurser till olika enheter utifrån dess socioekonomiska förutsättningar. Det innebär att det blir en stor spridning av resurser per elev mellan olika enheter.

Strukturersättning	Kommunal	Fristående
Förskola	200 kr/barn till 15 900 kr/barn	0 kr/barn till 11 700 kr/barn
Fritidshem	88 kr/barn till 4 200 kr/barn	130 kr/barn till 1700 kr/barn
Åk F-3	600 kr/elev till 20 300 kr/elev	700 kr/elev till 9500 kr/elev
Åk 4-9	600 kr/elev till 24 000 kr/elev	700 kr/elev till 10 000 kr/elev

Utöver strukturersättning utifrån socioekonomiska variabler fördelas även en strukturell ersättning inom grundskola till landsbygdsskolor utifrån uppsatta kriterier. Beloppen finns tydligt angivna i samband med skolpengsbeslutet. Utöver de kommunala medlen fördelas även statsbidrag Likvärdig skola till grundskolorna inom kommunen delvis utifrån socioekonomiska variabler.

Kriterierna som används för fördelning av strukturersättning är relevanta och följer de kriterier som flera kommuner använder för fördelning av resurser.

Inom förskolan görs internt en avräkning avseende kompensation för barn med långa vistelsetider, som ger en omfördelning mellan enheterna.

Tilläggsbelopp

Det finns fastställda riktlinjer för hantering av tilläggsbelopp inom Eskilstuna – både för fristående och kommunal verksamhet. Tilläggsbeloppen avser barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära åtgärder. Rektor har ett ansvar för att utforma verksamheten så att barn och elever får det stöd som krävs. Den absoluta merparten av kostnaderna för särskilt stöd ska täckas av det grundbelopp som enheten får. Tilläggsbeloppet kan sökas för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Insatserna ska vara frekventa och varaktiga. Tilläggsbeloppet bestäms individuellt i varje situation. Eskilstuna har fastställda rutiner, som är lika oavsett huvudman. Beloppen har under de senaste åren ökat markant och motsvarar 2022 cirka 97 mnkr inklusive tilläggsbelopp för modersmål. Budget för 2023 uppgår till 100,2 mnkr. Riktlinjerna innebär att tilläggsbelopp finansierar till stor del elevassistenter som anställs av respektive skolenhet. Omfattningen på tilläggsbelopp avseende det extra stödet, redovisas i tabellen nedan till vänster. Tilläggsbelopp som avser modersmål redovisas nedan i tabell till höger.

Extra resurser	2018	2019	2020	2021	2022	2023 progn		Modersmål	2018	2019	2020	2021	2022	2023 progn
Förskolan	21 978	17 303	19 073	26 597	30 364	31 000		Förskolan						
Grundskolan	34 279	25 376	26 987	38 626	47 030	58 000		Grundskolan	11 108	10 188	8 691	11 457	10 412	10 500
Grundskärskolan	390	195	0	767	1 216	1 500		Grundskärskolan	72	85	74	111	107	150
Gymnasieskolan	727	653	1 721	1 963	1 891	2 500		Gymnasieskolan	2 200	1 807	1 340	1 527	1 351	1 400
Gymnasieskärskolan	609	97	0	118	49	0		Gymnasieskärskolan	29	23	36	68	74	100
Summa kommunala	57 983	43 625	47 781	68 071	80 550	93 000		Summa kommunala	13 409	12 102	10 141	13 163	11 944	12 150
Förskolan	3 190	2 902	2 480	1 729	1 605	4 113		Förskolan						
Grundskolan	1 790	1 614	2 685	2 420	3 096	5 310		Grundskolan	3 149	3 022	2 594	4 228	3 833	4 800
Gymnasieskolan	542	211	391	643	1 014	882		Gymnasieskolan						
Summa fristående	5 522	4 727	5 556	4 792	5 715	10 305		Summa fristående	3 149	3 022	2 594	4 228	3 833	4 800
Totalt	63 505	48 352	53 337	72 863	86 265	103 305		Totalt	16 558	15 124	12 736	17 391	15 777	16 950

Totalt	2018	2019	2020	2021	2022	2023 progn
Budget	41 800	60 600	71 460	80 280	87 530	100 167
Utfall	80 063	63 476	66 073	90 254	102 042	120 255

Fristående verksamheter

Det pågår en utredning kring hemkommunens ansvar för barn och elever. Idag har respektive nämnd ansvar för de barn och elever som går i den kommunala verksamheten medan ansvaret för de barn och elever som går i fristående verksamhet finns på kommunledningsnivå. Samtidigt blir det utförandemässigt en kombinationslösning, då barn och utbildningsförvaltningen hanterar merparten av frågorna i praktiken. Det medför även att kommunledning behöver följa upp den fristående verksamhetens förändring i volymer för att prognostisera framåt.

Resursmässigt fördelas resurserna enligt samma beräkning av skolpeng.

Statsbidrag

De statsbidrag som fördelas till respektive verksamhet går tydligt att följa att fördelning görs och var de fördelas i de beräkningsunderlag som finns. Statsbidragen är olika i sin karaktär och det mest omfattande är *Likvärdig skola*. Där finns inom grundskola en tydlig fördelning av var och till vad resurserna fördelas vilket till övervägande delen överensstämmer med intentionen med bidraget. Förändringar kan ske inom statsbidrag, som kan påverka de kommunala resurserna. Statsbidraget Likvärdig skola fördelas idag till viss del utifrån volymerna inom grundskolan.

Hela vägen från KF och kommunens interna relationer

Vi har i nuvarande modell identifierat ett glapp både mellan nivåer och inom nivåer i kommunens styrkedja. Beslutsmässigt fastställs skolpeng och anslag på KF, vilket ger respektive nämnd en summerad ram att förhålla sig till under den kommande perioden. Då beslutet har en hög detaljeringsgrad avseende skolpeng innebär det i praktiken att resursen är fastställd politiskt via KF, och att den via nämnd fördelas till förvaltningschef/skolschefs-nivån på tjänstemannasidan. Det innebär att ansvariga nämndpolitikernas roll och mandat blir ottydligt i samband med budgetbeslutet. Samtidigt har nämnderna ett tydligt kvalitetsuppdrag som ska rapporteras uppåt i organisationen. Dessa två processer sker parallellt, vilket innebär att resursfördelningen inte säkert tar hänsyn till verksamheternas behov i den utsträckning som den borde. Det finns även ett glapp inom kommunen i relation till andra förvaltningars påverkan på BUFs verksamheter som kan vara kostnadsdrivande. Beslutsfrågan avseende exempelvis prishöjningar för intern försäljning som får påverkan på annan förvaltning är inte tydlig, och får ekonomiska effekter för BUF.

Slutsatser från nulägesanalysen 2022 – och förslag till justeringar för en framtida modell

Nulägesanalysen genomfördes under hösten 2022 med bred förankring tillsammans med olika funktioner inom Eskilstuna kommun. En viktig del i nulägesanalysen har varit att genomföra ett stort antal intervjuer. Detta har också varit viktigt ur ett förankringsperspektiv för att skapa en gemensam bild av den nuvarande modellen och vad som ska uppnås med en ny modell. Genomgående i intervjuerna har det uttryckts en stor vilja och ett engagemang att se över helheten i resursfördelningen och att genomföra de förändringar som behövs för att öka likvärdigheten i förutsättningarna. Det är en positiv ingång i det vidare arbetet.

En välfungerande resursfördelningsmodell är en viktig del i styrningen och ledningen av verksamheten. Intervjuerna visade att det finns en otydlighet i styr- och uppföljningskedjan när det gäller kommunikation kring resursfördelningen och när det gäller beslutsfattandet.

I samband med vårt arbete att utvärdera resursfördelningsmodellen har det i intervjuerna framkommit synpunkter som inte har en direkt påverkan på uppdraget kopplat till resursfördelningen men som framförts i den omfattning att det bör nämnas. Det avser *Heltid som norm* - som har en påverkan avseende omfattning på tjänster i samband med bemanningsbehov, vilket kan påverka enheternas kostnadsnivåer och är därmed varit relevant att förhålla sig till vid beräkning av resursbehov per verksamhet. Det är kostnadsdrivande för en skola att ha kvar hela lönekostnaden för en lärare som man inte har tjänsteunderlag för motsvarande en heltid. Samtidigt bör

beaktas att den kompetensförsörjningsutmaning som finns i dagsläget innebär att rekrytera behörig personal på deltid är svårt.

Övergripande slutsatser i utvärderingen

En övergripande slutsats i vår utvärdering av den befintliga modellen är att det finns en kedja där det går att följa resurserna och beloppen från kommunfullmäktige till enhetsnivå inom samtliga verksamheter. Det går att härleda beloppen i skolpengen vilket innebär att tilldelade resurser ur ett övergripande perspektiv har varit korrekt hanterat vilket är en viktig förutsättning för att modellen även ska ge bidrag på lika villkor till fristående verksamheter. Det innebär att beloppen i de olika underlagen stämmer överens, vilket skapar en initial tydlighet avseende resursernas totala omfattning. Dock finns det en otydlighet avseende beräkningsgrund vad resursen baseras på, prismodell avseende lokaler och övriga interna prismodellers förändring och interna avräkningar vilket försvårar transparensen på enhetsnivå kring resurserna.

Utvärderingen visar att det i den nuvarande resursfördelningsmodellen finns relevanta parametrar som omfördelar resurser mellan enheter inom grundskola och förskola i samband med skolpengs-beslutet som medför att nuvarande modell till viss del är ändamålsenlig utifrån likvärdiga förutsättningar. Det går att följa hur resurserna fördelas, men det saknas en tydlig beräkningsgrund avseende flera av parametrarna i volymersättningen – på vilka grunder resursen är beräknad och vad den förväntas finansiera med koppling till vilka mål som är uppsatta.

Den nuvarande modellen ger för stora skillnader mellan enheter, genom en obalans mellan volymersättning, strukturersättning, tilläggsbelopp och statsbidrag. Det finns relevanta parametrar som lyfts in som underlag för fördelning både via statsbidraget för likvärdig skola och för strukturersättningen inom förskola och grundskola. Det görs ingen strukturuomfördelning inom gymnasieskola och särskoleverksamhet.

En övergripande slutsats som från utvärderingen som varit vägledande för utformningen av en ny resursfördelningsmodell har varit att skapa en bättre balans mellan volymersättning, strukturersättning och tilläggsbelopp. Den nuvarande fördelningen har främst skapat utmaningar inom förskolan och grundskolan. När det gäller gymnasieskolan visade utvärderingen att det fanns skillnader i elevernas förutsättningar mellan olika skolor, men att resursfördelningen inte kompenserade för detta genom strukturersättning. Detta har varit en viktig del när det gäller skapandet av en ny resursfördelning för gymnasieskolan. En annan viktig faktor att adressera när det gäller resursfördelningen har rört ambitionen och intentionen med finansieringen. För att ange om resursen är tillräcklig behöver dess intention till vad den ska finansiera vara klarlagd. En tydlig målsättning i arbetet har varit att säkerställa att grundorganisationen ska kunna finansieras via den kommunala finansieringen och att statsbidragen bör beaktas, men inte finansiera grundorganisation.

Utvärderingen visade ett generellt behov av att samtliga delar av grundbeloppet adresseras avseende beräkningsgrunder som är fastställda och transparenta. I dagens modell uppdateras de olika nyckeltalen årligen, medan den ursprungliga beräkningsgrunden inte går att identifiera och är okänd. Det innebär att det är svårt att i dagsläget avgöra om resursens omfattning är tillräcklig eller ej. De avräkningar som sker påverkar Å-priset vilket försvårar bilden av om Å-prisets nivå är rimlig. Rektorer baserar sin uppfattning på Å-prisets utveckling över åren. Eftersom det inte finns tydliga beräkningsgrunder eller fastställt vad Å-priset ska finansiera skapar det olika bilder av om den är tillräcklig eller ej. Skapandet av en gemensam bild över vad som ingår i Å-pris, vad som finansieras via avräkning, vad tilläggsbelopp ska utgå för har varit en nödvändig del i framtagandet av en ny resursfördelningsmodell.

Utvärderingen visade generellt utvecklingsbehov när det gäller den inre kommunikationen. En viktig del av resursfördelning är att ha en gemensam bild, och att den kommuniceras tydligt för att berörda ska förstå på vilka grunder resurser fördelas. Detta har adresserats i den fortsatta processen, men det finns alltså ett fortsatt utvecklingsbehov. Det finns fördelar med att samorganisera stöd likt Serviceförvaltningen, där man kan hitta stordriftsvinster för att effektivisera och specialistfunktioner får kollegor att nära samarbeta med, eller verksamhetsgemensamma resurser, men det finns ett behov av att klargöra syfte, beslutsmandat och fördelningsprinciper för att det ska fungera enligt intentionerna. Utvärderingen visade även ett stort behov av att principer kring och effektiv användning av lokaler behöver tydliggöras för att Eskilstuna som organisation ska kunna ta ett mer gemensamt grepp för att nyttja lokaler mer effektivt med koppling till befolkningsutveckling och förväntade barn- och elevvolym. Detta behöver omfatta samtliga skolformer för att undvika de avgränsningar (så kallade stuprör) som försvårar samarbetet idag.

Uppfattningen kring resursfördelningen kan ses på olika nivåer. Den nuvarande modellen kan på ett övergripande plan fungera, men kan ge effekter på enhetsnivå, efter avräkningar centralt, och ge upphov till en helt annan upplevelse. Detta har skapat olika bilder över förutsättningarna inom organisationen. Därför har det varit viktigt i det fortsatta arbetet att utveckla transparensen på flera nivåer – både avseende omfattning och beräkningsgrunder.

Utvärderingen visade att det fanns ett tydligt behov av att utveckla ökad transparens i de olika momenten avseende resurser inom verksamheten. Inom förskolan finns det en tätare kommunikation, men i övriga verksamheter behöver kommunikation och transparens öka. Om man betraktar förvaltningen som helhet så har det varit svårt att identifiera det gemensamma arbetet med resursfördelning och rådande styrningsprinciper.

KF/KS-Nämnder

Den nulägesanalys som genomförts visar att det finns en tydlig roll för nämnderna avseende ansvar att bedriva verksamhet inom givna ramar. Nämnderna har också en tydlig roll i samband med uppföljning av resurser samt uppföljning av kvalitet. Nämndernas roll i samband med planering av resurser och inför beslut kring eventuell omfördelning av resurser inom nämndens verksamhetsområde är mer oklar. Beslut från kommunfullmäktige och kommunstyrelse innebär att resurserna fördelas på detaljnivå, vilket i praktiken blir till skolchefsnivå, och det innebär att nämndens roll vid planering av resurser blir otydlig. Det skapar en svag koppling mellan politiskt beslut kring ersättningsnivåer och den avräkning som sker innan enhet får del av resurserna genom å-pris-beräkning. Denna del är central att förbättra i skapandet av den nya modellen. Omfördelning sker endast för de kommunala enheterna, och hanteras inom de resurser som fördelas till de kommunala verksamheterna.

Då det går att följa stegen i resursfördelningen så är det vad vi kan se korrekt hanterat i relation till de fristående verksamheterna. I arbetet har frågan om organiseringen av hemkommunansvaret i kommunen ingått som en viktig del och möjligheten att förlägga det resursmässiga ansvaret för fördelning och relation till fristående verksamheter på respektive facknämnd. Det skulle motsvara den ansvarsfördelning som finns i merparten av kommuner i Sverige och skulle ge en helhetsbild och bättre planeringsbarhet på nämndnivå avseende volymer, oavsett aktör. Det skulle i så fall innebära en resursförändring till att omfatta samtliga resurser för respektive verksamhet. En förändring där hemkommunansvaret sammanförs med ansvaret som huvudman inom utbildningsnämnderna skulle medföra ett antal fördelar, särskilt när frågorna hanteras inom samma förvaltning. Förändringen skulle innebära att alla utbildningsfrågor hanteras av samma förvaltning och att utbildningsnämnderna får ett ansvar som hemkommun för alla barn- och ungdomar i kommunen oavsett om barnet eller ungdomen går i en kommunal eller fristående verksamhet. Det kan ge förutsättningar att skapa en helhetssyn och förbättra samordning och planering. Förslaget är att hemkommunansvaret förs över till utbildningsnämnderna. Det innebär därmed att kommunfullmäktige fortsättningsvis ersätter utbildningsnämnderna för samtliga barn och ungdomar i kommunen oavsett huvudman och detta görs då inom ramen för resursfördelningen i modell 1.

Ovanstående kommer även att påverka vilken detaljnivå som ingår i beslut på respektive nivå. Om nämnderna är involverade i beslutskedet av resurser kan även omfördelning ske mellan olika typer av resurser inom nämnd, jämfört med att dialogen sker på kommunstyrelse-nivå. Oavsett val av resursfördelningsmodell behöver principer för fördelning och beräkningsgrunder finnas. Vid en förändring av beslutsprocessen, kan framtida fördelningsmodell årligen fastställas av facknämnd, utifrån ramar som är uppräknade enligt beslutade principer. Det innebär att nämnden inom sin ram kan göra omfördelningar utifrån de behov som identifierats inom nämndens områden. Beslut om resursplaneringen blir då en del av nämndens årliga arbete. För att åstadkomma detta föreslås en uppdelning där kommunfullmäktige fördelar resurser till utbildningsnämnderna på en mer övergripande nivå (modell 1) och att nämnderna fördelar resurser till verksamheterna på en mer detaljerad nivå (modell 2).

En viktig iakttagelse att framhålla är hur andra nämnder via interna prismodeller påverkar hur resurserna nyttjas inom barn- och utbildningsverksamheten. Förändring av prisnivåer inom Servicenämnden (SEF) ansvarsområde får en direkt påverkan på förutsättningarna inom utbildningsnämnderna. Det finns en tydlig signal, både genom intervjuer och det material som finns tillgängligt att det är otydligt vilka regleringar av priser som sker. Exempelvis har under 2022 priserna inom måltidsverksamheten ökat markant vilket överstiger den inflationsuppräkning som sker avseende utbildningsnämndernas ramar. Omfattningen kan på vissa av verksamheterna motsvara en kostnadsökning på 8–20 % avseende portionspris, vilket överstiger inflationsuppräkning och därmed får en påverkan på exempelvis undervisningsresurserna. Beslutsfrågan avseende uppdatering av priser mellan åren behöver adresseras och klargöras inom budgetprocessen. Med volymbaserad resursfördelning till utbildningsverksamheten får detta en stor konsekvens på enhetsnivå. Den interna prissättningen inom kommunen har därför varit en viktig del i utformandet av förslag till förändringar och vid skapandet av en ny resursfördelningsmodell. När det gäller hyressättningen och lokalkostnaderna hanteras detta inom resursfördelningsmodell 1, vid fördelning av resurser från kommunfullmäktige till nämnd.

Skolpeng, Å-pris

Å-priset beräknas genom nivån enligt Skolpengs-beslut, som minskas med de interna avräkningar som görs på förvaltningsnivå samt inom respektive skolchefs område. De interna avräkningarna skiljer sig mellan verksamheterna. Avräkningar för samtliga verksamheter görs för lokaler. I övrigt är det baserat på

ledningsresurser samt interna beslut kring gemensam finansiering av vissa verksamheter. Inom grundskolan sker en högre avräkning än övriga verksamheter. Det skapar en utmaning avseende transparens utifrån vad som ingår i Å-priset respektive ska finansieras av avräkning.

Utvärderingen visar att det saknas en tydlig beräkningsgrund när det gäller vad det är som är tänkt att finansieras med Å-priset, vilket är en förutsättning för att fastställa rätt nivå. Det har varit ett fokus vid utformandet av en ny resursfördelningsmodell att beräkna Å-priset utifrån en volymanalys för att säkerställa vilken volym som krävs för att kunna finansiera verksamheten med Å-priset.

Gymnasieskolan har en programpeng och denna behöver beräknas på motsvarande sätt, utifrån beräkningsgrunder när det gäller vad den är tänkt att finansiera utifrån en tänkt volym. Det innebär att gymnasieskolans struktur och omfattning, samt programutbud har en stor påverkan på vilken resurs som krävs.

Å-priset finansierar undervisning, måltider och läromedel. En ökning av priserna för måltider får direkt en påverkan på vilka övriga resurser som kan finansieras av Å-priset. Indirekt påverkar det därmed undervisningsresursen. Frågeställningar som varit viktiga i skapandet av en ny modell har varit:

- Vilka avräkningar ska ske och i vilken omfattning?
- Vilka beräkningsgrunder och volymer är basen för respektive del av Å-priset?
- Vilken är rätt balans mellan olika delar – volym, struktur, tillägg, statsbidrag, avräkningar?

I vår analys kan vi konstatera att det givna Å-priset gett ekonomiska utmaningar för enheter, vid ogynnsamt elevantal och ingen strukturersättning. Det har framkommit vid intervjuer och i våra beräkningar. Det finns obalans mellan volym-struktur-tilläggsbelopp och statsbidrag. Likvärdig skola används till viss del inom grundskolan som kompensation till mindre enheter, men baseras då på årliga tilldelningar och ger ingen längre planeringsbarhet. Enheter med mindre gynnsamt barn- och elevantal har en utmaning att finansiera grundorganisationen utan tillkommande ersättningar i form av struktur, tilläggsbelopp eller statsbidrag. I skapandet av en ny modell har det varit viktigt att identifiera rätt variabler inom dessa delar samt att hitta rätt balans mellan dem. Utvärderingen av den nuvarande resursfördelningen visar att det saknats tydliga beräkningsgrunder för beräkningen av skolpeng, samt att transparensen för avräkningarna på skolchefsnivå inte varit tillräcklig. För att komma till rätta med detta har beräkningsgrunder utarbetats och förankrats i organisationen under framtagandet av resursfördelningen i modell 1. Utifrån dialog med verksamheten och genom analys och beräkningar har resursfördelningsmodeller för varje verksamhet utarbetats där syftet har varit att skapa rätt balans mellan volymersättning, strukturersättning, tilläggsbelopp, statsbidrag och avräkningar. Förslag till de olika verksamheternas resursfördelning redovisas under *Modell 2 – Resursfördelningsmodell för nämndens tilldelning av resurser till utbildningsverksamheten* nedan.

Lokaler

Lokalerna är en stor utmaning framöver ur flera perspektiv. Dels avser det själva finansieringen totalt avseende lokalkostnaderna – mellan KF och respektive nämnd. Dels är det att skapa incitament för förvaltningen att kontinuerligt se över sina lokaler och att anpassa lokalernas omfattning, både inom och mellan verksamheterna. Här påverkar den inre fördelningen av lokalkostnaderna inom förvaltning/verksamhet.

En viktig del i utformandet av en ny resursfördelningsmodell har varit att hantera ett antal områden inom lokalområdet, såsom relationen mellan kommunfullmäktige och nämnd när det gäller resurstilldelning i budgetramen avseende lokalkostnader, hur resurserna påverkas av förändringar i lokaler samt vilka principer som ska vara styrande exempelvis när det gäller nyetablering och renovering av lokaler. Dels när det gäller lokalfrågan i relationen mellan nämnd och förvaltning, dels frågan om att säkerställa rätt nivåer av lokaler. En ytterligare fråga att hantera har varit att säkerställa att de lokaler som omfattas endast är skollokaler och diskussionen kring principer för uthyrning av specialsalar och idrottshallar via Kultur och fritid.

Lokalerna är en omfattande kostnadspost och har varit viktig att adressera då resursen idag ingår i volymersättningen. Det innebär att varje kostnadsökning direkt påverkar Å-priset som tilldelas rektor och därmed påverkar förutsättningarna på enhetsnivå. Lokalfrågan har varit en viktig del i utformandet av en ny resursfördelningsmodell när det gäller resursfördelningen mellan kommunfullmäktige och utbildningsnämnderna, modell 1. Det har varit centralt att öka transparensen kring lokalkostnaderna när det gäller hur kommunfullmäktige ersätter utbildningsnämnderna och därför föreslås att lokalkostnaderna blir en egen rad budgeteten i resursfördelningen till nämnderna och att kompensation ges för faktiska kostnader och inte som en schablonersättning per elev. Kommunstyrelsen är ansvarig för lokalförslagsprocessen och med utgångspunkt i mandatet att fatta beslut om verksamhetslokaler bör finansieringen hänga samman med mandatet att fatta beslut. Lokalförslagsprocessen ges därför en tydligare roll när det gäller en effektiv lokalanvändning.

Måltider

Det finns en överenskommelse med måltidsverksamheten inom Serviceförvaltningen (SEF) som levererar måltider till Barn- och utbildningsförvaltningens (BUF) samtliga enheter. Det finns en prismodell som hanteras av SEF för vilka priser som sätts för den kommande perioden. Utredningen visar att kommunikationen kring framtida priser har kommit sent på året, vilket skapar planeringsutmaningar för BUF. Prismodellen uppdateras årligen utifrån förändringar i portioner och prisnivåer, och BUF meddelas nya priser. Det innebär att det i dagsläget är en ensidig hantering av modellen, som anger priserna. Det finns idag ingen koppling mellan av kommunen fastställda nivåer för höjning av interna priser och de prishöjningar som sker avseende måltidsverksamheten. Prishöjningar inom måltidsverksamheten är klart högre än den uppräknings av skolpeng som görs. Utbildningsnämndernas ramar uppdateras utifrån inflationsuppräknings, som inte överensstämmer med den prisuppräknings som görs.

Det har varit en viktig fråga att hantera vid framtagandet av en ny resursfördelningsmodell, eftersom måltidsverksamheten har en stor påverkan på enheternas förutsättningar. Om de interna priserna höjs mer än planerat, får det en påverkan på vad Å-priset kan finansiera, vilket får en följd effekt på undervisningsresursen. Den interna prissättningen behöver regleras i styrning från kommunfullmäktige gentemot måltidsverksamheten och hänga samman med den uppräknings av måltidskostnaderna som en del i volymersättningen till nämnderna inom modell 1.

Strukturersättning

Strukturersättning finns inom förskola, fritidshem och grundskolans verksamhet. I det socioekonomiska underlag som finns för Eskilstuna har vi sett ett tydligt behov av en fortsatt väl utbyggd strukturersättning. Det finns stora variationer mellan enheterna. Den totala omfattningen behöver belysas i samband med översynen av volymersättningen, då den med dagens omfattning får för stort genomslag. Den påverkas både av volymersättningen för samtliga, tilläggsbeloppens påverkan samt statsbidragets fördelning framåt. Att det behövs en strukturersättning är tydligt. Inom både förskola och grundskola får strukturersättningen för stort genomslag i relation de övriga enheternas förutsättningar. I framtagandet av en ny modell föreslår vi att skapa en strukturersättning även inom gymnasieskolan. Utvärderingen visade även att det fanns utmaningar för små enheter och för att skapa likvärdiga förutsättningar för enheterna föreslås att en omfördelning görs utifrån detta inom modell 2.

Statsbidragen

Statsbidragen har förändrats och utökats de senaste åren till utbildningsverksamhet. Vad som händer framöver med statsbidragen är inte känt, men förändringar kommer oavsett att påverka utvecklingen av modellen.

Likvärdig skola är det statsbidrag som används framför allt för att stärka likvärdigheten i grundskolan. Det har finansierat flera olika delar inom organisationen och verksamheterna är beroende av bidraget för att bibehålla nuvarande verksamhet och omfattning. I kommunens fortsatta arbete är det viktigt att kontinuerligt se över balansen mellan statsbidraget och volym-struktur, inte för att minska intentionerna med statsbidraget, men för att säkerställa förutsättningarna för samtliga enheter. Den strukturella omfördelningen inom grundskola är i dag 9 %, utöver statsbidraget för likvärdig skola.

Tilläggsbeloppen

I samband med intervjuer samt genom analys av tilläggsbeloppens utveckling över tid ser vi att tilläggsbeloppen behöver ses över i samband med fördelningsmodellen, oavsett verksamhet. Dels avser det om särskolans verksamhet inkluderas i tilläggsbelopp, eller om det redan tillgodoses i grundbeloppet. Dels avser det omfattningen på vad som är att anse som tilläggsbelopp. Balansen mellan grundbelopp/volymersättning och tilläggsbeloppet behöver klargöras. Idag finns tydliga signaler på att tilläggsbeloppen används som en ventil, när inte volymersättningen (Å-priset) tillgodoser behovet av grundorganisation. Detta påverkas både av volymersättningens omfattning samt den totala volymen på enheten, samt strukturersättningens omfattning, om enheten har strukturersättning eller ej. Dessa faktorer påverkar behovet av tilläggsbelopp. Därför bör rekommendationerna ta hänsyn till omfattning och balansen mellan volym – struktur – tilläggsbelopp.

Tilläggsbeloppen har ökat markant över tid. Rutiner och riktlinjer för tilläggsbelopp har setts över och stramats åt vid flera tillfällen. Tilläggsbeloppens riktlinjer, som i praktiken innebär att skolorna förväntas ha tillgodosett stödbehovet med att bemanna med en elevassistent, behöver harmonisera med den centralt styrda skolutvecklingen som bygger på att stödbehov ska åtgärdas med verksamhetens mest välutbildade och yrkesskickliga pedagoger.

Särskolan

Det finns en volymbaserad skolpeng även för särskolans verksamhet, oavsett om det är grundsärskola eller gymnasiesärskola. Det finns en otydlighet i fördelningsprinciperna för särskola som behöver klargöras, dvs vad baseras beräkningen på, vilka grunder för att härleda vad den ska finansiera. De olika nivåerna har tydliga kriterier men skillnader mellan skolformer behöver förtydligas. Nivåerna är också styrande för hur särskolan organiseras, vilket kan vara rimligt, men det skapar en del utmaningar för rektors planeringsbarhet när eleven byter skolenhet och den tilldelade resursen blir kvar på den första skolan. Det finns en obalans i nivåerna som gör att skolor med elever med stora behov har lättare att ha budget i balans. Detta liknar den situation som finns i grundskolan där skolor med mer omfattande strukturersättning (socioekonomi) har en mer ekonomiskt hållbar situation. Det finns anledning att göra mer likt grundskolan för att kunna använda undervisningsresursen mer ändamålsenligt. Både kategorisering utifrån nivåer och volymer är nödvändiga i det fortsatta arbetet, då förändringar i nivåerna påverkar det totala resursbehovet. I det fortsatta arbetet kan lösningar avseende både en form av intern anslagsfinansiering och volymbaserad ersättning vara en del i lösningen.

Förslag på beslut i kommunfullmäktige – förutsättningar för modell 1 och 2

Förslag att förändra resursfördelningsmodell för utbildningsnämnderna i enlighet med en uppdelning i modell 1 och modell 2

Den nuvarande resursfördelningsmodellen utgår från beslut i kommunfullmäktige om tilldelning av resurser till de olika utbildningsnämnderna. Utformningen av de nuvarande fullmäktigebesluten sker med en förhållandevis hög detaljnivå och tilldelningen av resurser sker i praktiken till skolcheferna för de olika utbildningsverksamheterna. Nämnderna får en otydlig roll i planeringsskedet. Det kan beskrivas som att det finns en resursfördelningsmodell som fördelar resurser från kommunfullmäktige till de olika utbildningsverksamheterna i stället för till nämnderna. Idag fastställs skolpengsnivåer på kommunfullmäktige för både fristående och kommunal verksamhet.

Den nuvarande organiseringen är utformad så att kommunstyrelsen har det s.k. hemkommunansvaret för barn och ungdomar som är folkbokförda i kommunen, men även för barn och ungdomar som stadigvarande vistas i kommunen utan att vara folkbokförda i kommunen eller barn och ungdomar som lever under hotbild som gjort att Skatteverket beslutat kvarskriva dem i annan kommun. Utbildningsnämnderna har det ansvar som följer av att vara en kommunal huvudman.

Kommunfullmäktige fördelar enligt nuvarande resursfördelningsmodell en ram till utbildningsnämnderna bestående av en skolpeng inklusive lokaler, samt ett antal riktade anslag. Därutöver finns centrala resurser för fristående verksamheter på Kommunledningskontoret.

Denna uppdelning i ansvaret för utbildningsverksamheten medför en otydlighet i organisationen och ger sämre förutsättningar att föra en sammanhållen planering, uppföljning och resurstilldelning utifrån aktuella behov både utifrån hemkommunansvaret och ansvaret som huvudman.

Utbildningsnämnderna har en tydlig roll när det gäller att bedriva verksamheten inom givna ekonomiska ramar och vid uppföljning av resurser och kvalitet. Nämndernas roll är otydligare när det gäller planering av resurser och inför beslut om eventuella omfördelningar av resurser inom nämndens verksamhetsområde.

Generellt så har facknämnder bättre förutsättningar att närmare följa och sätta sig in i aktuella utmaningar, detaljer och komplexitet inom verksamhetsområdet. Kommunfullmäktige har generellt ett mer övergripande perspektiv och fokuserar därmed ofta på andra mer övergripande aktuella utmaningar, detaljer och komplexitet. En viktig avvägning i utformandet av en välfungerande resursfördelningsmodell är att välja rätt detaljeringsgrad för varje nivå i beslutskedjan.

Bedömningen är att den nuvarande utformningen av resursfördelningsmodellen innebär att besluten på kommunfullmäktigenivå riskerar att bli för detaljerade och att nämndnivån inte är tillräckligt involverad i resursfördelningen.

Därför föreslår vi att tilldelningen av resurser sker i två steg:

- Steg 1 - resursfördelningsmodell från kommunfullmäktige till nämnd
- Steg 2 - en resursfördelningsmodell som fördelar resurser från nämnd till verksamhet.

I fördelning från kommunfullmäktige till nämnd görs detta utifrån mer aggregerade kategorier och färre variabler. I modell (2) som fördelar resurser från nämnd till verksamhet görs det med fler kategorier och styrande variabler.

En förändring enligt detta förslag motsvarar den modell som används i merparten av kommuner – att KF fastställer ramar och att respektive facknämnd fastställer den detaljerade fördelningen inom nämndens ansvarsområde. En förändring till modell 1 och 2 stödjer den budgetprocess som finns i Eskilstuna kommun.

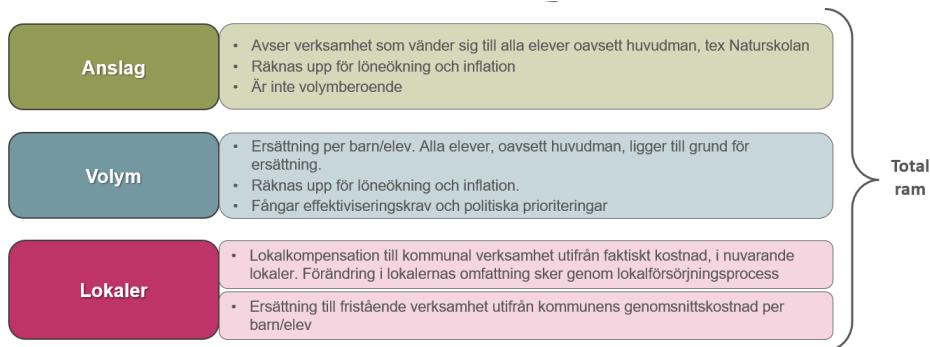
En förändring enligt förslaget innebär ett tydligare ansvar för respektive utbildningsnämnd inom dess verksamhetsområde. Det innebär att ansvaret för resursfördelning och uppföljning hanteras för respektive nämnd.

Förslaget syftar till att skapa en modellstruktur, där strukturen är hållbar över tid för att skapa planeringsbarhet och förutsägbarhet.

Modell 1 – Resursfördelningsmodell för kommunfullmäktiges tilldelning av resurser till utbildningsnämnderna

Resursfördelningen till utbildningsnämnderna föreslås utformas i dessa delar:

1. **Volymersättning** (kr/elev), peng per elev x antal folkbokförda barn och elever.
2. **Lokalersättning - Egen regi**, ersättning för faktisk lokalkostnad avseende hyran
3. **Lokalersättning - Fristående**, ersättning per elev för egenregins genomsnittliga hyra per elev.
4. **Anslag**, de nuvarande anslagen läggs samman till ett samlat anslag med årlig uppräknig.



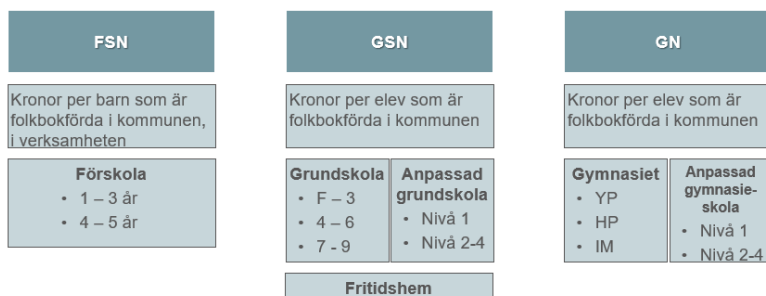
Volymersättning

Volymerna för den kommande årsperioden fastställs genom befolkningsprognosen och avstämning mot verksamhetsvolymerna. Volymersättningen fastställs av kommunfullmäktige årligen som en ersättning (peng) per folkbokförd elev uppdelad på de olika utbildningsverksamheterna och påverkas av ett fåtal parametrar. Ersättningen är volymbaserad och det innebär att fler barn och elever genererar en högre total volymersättning, även om ersättningen per barn och elev är densamma. Utbildningsnämnderna får alltså kompensation för det faktiska antalet barn och elever under året. Volymerna förväntas stämmas av årligen och förändring av ram sker under året, innan bokslut, för att säkerställa att resurser för rätt volymer har fördelats. Volymersättningen till nämnderna utgår för samtliga folkbokförda barn och elever oavsett om de går i en kommunal skola, en fristående skola eller i en skola utanför kommunen.

I beräkningsunderlaget för kommunfullmäktiges beslut tas hänsyn till ett antal parametrar – beräkningsvariabler - när de årligen räknar upp volymersättningen som kronor per barn/elev (pengen). Dessa parametrar påverkar beräkningen i bakgrunden och innefattar sådant som löneöversyn, inflation och andra uppräknig.

Volymersättningen omfattar allt som är volymbaserat och den totala summan varierar med antalet barn och elever. Volymersättningen fördelas per nämnd, och beräknas baserat på nedanstående uppdelning per verksamhet.

Volymersättning



Volymersättningen avser samtliga resurser som är volymbaserade och ger via modellen ramen för respektive nämnd. Ramen är nettofinansierad vilket innebär att intäkter som tidigare har hanterats på Kommunledningskontoret överförs till respektive nämnd. I volymresursen ingår samtliga resurser som respektive nämnd kan fördela i modell 2.

Resursfördelningen syftar till att ersättningsnivån inom varje del ska kunna finansiera respektive verksamhet. Exempelvis ska ersättningen till förskolans äldre barn kunna finansieras av den ersättning som utgår för dessa barn, även om förskolan endast har äldre barn. Eller att en lågstadieverksamhet ska kunna finansieras, utan att omfördela resurser från fritidshemmet. Den aktuella verksamheten ska därmed kunna bära sina egna kostnader. För respektive ålderskategori/programval finns beräkning som ger olika belopp.

Modellstrukturen tillför inga nya resurser, utan är en fördelning av nuvarande resurser. Nedan framgår de ändringar som förslaget innebär avseende hur resurserna flyttas till och från volymersättningen jämfört med idag:

- Resursen för Tilläggsbelopp som idag hanteras som anslag till Grundskolenämnden, föreslås flyttas **från** anslag **till** volymersättning för respektive nämnd.
- Lokalerresursen som idag ingår i den nuvarande skolpengen till respektive nämnd föreslås flyttas **från** den nuvarande "skolpengen" till en separat rad avseende Lokaler egen regi.
- De resurser som idag budgeteras på KS avseende elever hos fristående skolor och andra kommuner föreslås flyttas **från** KS **till** volym för respektive verksamhet. Samtidigt fördelas effekten avseende lokalbidrag för fristående verksamheter till raden för lokaler i budgetunderlaget.

Modell 1 omfattar således samtliga barn och elever i verksamhet, som är folkbokförda i Eskilstuna

Det innebär att tilläggsbelopp blir en del att hantera inom respektive nämnds ram framöver. Idag hanteras tilläggsbeloppen separat som ett anslag för utbildningsnämnderna. I vårt förslag nedan överförs tilläggsbeloppen till en volymbaserad ersättning till respektive nämnd.

I beräkningsunderlaget fördelas volymer och resurs utifrån ovanstående kategorier som underlag, vilket tillsammans utgör summan för fördelning till respektive nämnd.

För förskolan föreslås att använda två kategorier – 1-3 åringar respektive 4-5 åringar i modell 1. Det innebär att resurserna regleras i förhållande till hur respektive ålderskategori förändras. Åldern är en viktig faktor som påverkar resursbehovet utifrån bland annat bemanningsbehov. En ökning av barn i ålder 1-3 år, innebär ett utökat bemanningsbehov, vilket medför att resursen för 1-3 åringar är högre än för 4-5 åringar. Tillsammans utgör de den genomsnittliga ersättningsnivån. Möjliggör även eventuella prioriteringar som görs för en specifik åldersgrupp.

Inom grundskolan föreslås att följa stadiernas uppdelning låg-, mellan- och högstadiet. Förskoleklassen kategoriseras till lågstadiet. Denna uppdelning används i flera av landets kommuner och speglar det förändrade resursbehovet utifrån exempelvis timplanens omfattning. Det fördelar volymerna på tre kategorier som tillsammans bildar resursen för grundskolan. Motsvarande åldersindelning föreslås i modell 2 för grundskolan, även om omfördelning kan ske. Det innebär att modellen är förberedd för eventuella prioriteringar som ska hänföras till en viss åldersgrupp.

Fritidshemmen utgör en egen kategori som uppdateras utifrån volymer. Efterfrågan avseende fritidshem kan variera över tid och vi ser det som viktigt att säkerställa även fritidshemmens roll i resursplaneringen.

När det gäller anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola (grundsärskola och gymnasiesärskola) så föreslås en uppdelning utifrån graden av intellektuell funktionsnedsättning. En ersättning för elever nivå 1 och en för elever nivå 2–4. Nivåerna gäller enligt tidigare riktlinjer för de båda skolformerna. Nivåerna baseras på nivå av utvecklingsstörning, vilket påverkar resursbehovet. Resursbehovet skiljer kraftigt mellan nivåerna och därmed föreslås två olika nivåer för att följa volymutvecklingen inom respektive nivå.

När det gäller gymnasieskolan så föreslås en uppdelning i yrkesprogram, högskoleförberedande program och introduktionsprogram. Det finns stora skillnader i resursbehoven för dessa tre kategorier vilket föranleder behov av differentiering. Det innebär volymerna på följs på KF för dessa tre kategorier och variation över tid regleras genom uppdatering av resurserna mellan åren. Den detaljerade fördelningen per program föreslås beslutas på nämndnivå.

Resurserna ger ramen för respektive nämnd att fördela inom sitt verksamhetsområde. Ramen baseras på det prognostiserade genomsnittet för volymen för respektive verksamhet. Volymens förändring under året följs kontinuerligt och regleras inför årets slut. Har en för hög volym tilldelats ska resurserna återlämnas, och tvärtom.

Uppräkning av volymersättning mellan åren:

Uppräkning av volymersättningens storlek görs mellan åren utifrån ordinarie budgetprocess. Uppräkningen baseras på de olika förutsättningar som förändras mellan åren och som bör ha en påverkan på pengens storlek. Uppräkning sker enligt modell 1, och nedan visas exempel på grundskolan. I beräkningsunderlaget kan man utgå antingen från en ökning per elev eller utifrån en fördelad totalsumma som bryts ned per elev. Förutsättningarna som påverkar kan variera mellan åren och behöver revideras och fastställas årligen. Modellen är transparent där det går att följa utvecklingen av regleringen av volymersättning.

Ramberäkning Grundskola	2024			2025		
Volymersättning	Kr/elev	Antal elever	Summa (tkr)	Kr/elev	Antal elever	Summa (tkr)
Ingående volymersättning	88 116	13 470	1 186 918	92 085	13 639	1 255 947
Kompensation löneökning	3 244		43 700	4 839		66 000
Kompensation måltider	0			0		
Kompensation inflation exkl. löneökningar	1 707		23 000	1 114		15 200
Kompensation höjt PO-pålägg pensioner	0		-	3 387		46 200
Sänkt PO-pålägg pensioner	0		-	0		
Sänkt PO-pålägg ungdomar	0			0		
Höjning, av tillfällig sänkning PO-pålägg ungdomar	148		2 000	139		1 900
Minskade inköp av material och tjänster ÅP 2020	0			0		
Generellt statsbidrag, utbildning	0			198		2 700
ärkning grundskolan (politisk förändring)	0			0		
Tilläggsbelopp	0			0		
Effektiviseringskrav	-1 128		- 15 200	-557		- 7 600
Summa Volymersättning, nuvarande volym	92 085		1 240 385	101 206		1 380 347
Volymförändring (demografi)		169	15 562		145	
Uppräkning av ersättning		13 639	1 255 947		13 784	2 760 695

Vid övergången till modell 1 enligt förslaget har en översättning från nuvarande resurser 2023 gjorts – se tabell nedan. I exemplet nedan visas översättningen för grundskola och fritidshem. I ramen exkluderas lokalersättningen för både fristående verksamheter och kommunala verksamheter. Till volymersättning förs nuvarande budgeterade belopp avseende externa verksamheter som idag budgeteras på kommunledningskontoret (KLK). Därutöver tillförs budgeterad nivå avseende tilläggsbelopp till den volymbaserade ramen. Inom volymersättningen genomförs en teknisk justering av ramen utifrån IT infrastruktur som inte gjorts tidigare, vilket är en övergångshantering.

Grundskola och fritidshem, ramberäkning 2023		
Budgetram 2023	1 172 100	tkr
	63 718	tkr Tilläggsbelopp, från anslag
	237 100	tkr Volymersättning fristående
Volymersättning	- 15 700	tkr Teknisk justering skolpeng år 1, Infrastruktur
	- 222 000	tkr Lokalersättning, egen regi
	- 48 300	tkr Lokalersättning, fristående
	1 186 918	tkr Volymersättning, ny ram 2023

Uppräkningen av volymersättningen behöver harmonisera med interna prissättningsmodeller. Det innebär en styrning av de interna prismodellerna att överensstämmer med den uppräknings som görs. Det kommer att få konsekvenser för Serviceförvaltningen avseende exempelvis måltider. Det medför att principer för hur process kring prisuppräknings internt kan genomföras måste adresseras. Det förutsätter att intern styrning avseende interna prismodeller hanteras via kommunstyrelsen och respektive nämnd inför prisregleringar. Den uppräknings som sker av volymersättningen bör överensstämmer med den prisuppräknings som sker internt. Vi har i utredningen inte utrett vad det får för konsekvenser hos Serviceförvaltningen. Förändring måste ske i dialog och inom ramen för budgetprocessen.

Vid behov av minskning av resurser anges det som ett effektiviseringskrav på respektive verksamhet, vilket motsvarar nuvarande principer.

Den ram som utredningen utgår från avser budget 2023. Det har inte i tillförts några resurser till ramen. Volymersättningen utgör grunden för att ge respektive nämnds ram, som därefter fördelas i modell 2 för respektive verksamhet. Den volym som ingår och har rampåverkan är de elever som är folkbokförda i Eskilstuna.

Lokalersättning

Lokalersättningen utgör en viktig del för modell 1. Dels att skapa incitament för lokaleffektivisering, samtidigt som det ska ge förutsättningar för en transparent modell för reglering av resurser och harmonisera med den lokalförordningsprocess som tillämpas i Eskilstuna. Under arbetets gång har flera olika alternativ föreslagits och testats för att slutligen hamna i nedanstående förslag. För den egenregi som finns fastställs den faktiska hyreskostnaden för lokaler som används för utbildning i kommunala verksamheter. I uppdraget utgår ersättning för den totala kostnaden som är aktuell för 2023. Kommunfullmäktige ger lokalersättning till utbildningsnämnderna

för samtliga utbildningslokaler som beslutats inom lokalförsörjningsprocessen. Detta innebär att utbildningsnämnderna inte ersätts med en volymbaserad ersättning per barn och elev, utan ersätts för den faktiska lokalkostnaden under året. Det innebär att utbildningsnämnderna inte automatiskt får en högre lokalkompensation om antalet barn och elever ökar och samtidigt att de inte får en lägre lokalkompensation om antalet barn och elever minskar. Utformningen av lokalersättningen syftar till att endast ersätta utbildningsverksamheten när lokalkostnaderna faktiskt ökar, ex. vid byggande av en ny skola, och inte som en mindre lokalersättning som följer barnet/eleven. Lokalersättningen är utformad utifrån den nuvarande lokalförsörjningsprocessen, där beslut om utökning, minskning och förändring av utbildningslokaler fattas av kommunstyrelsen och därför föreslås enligt den s.k. finansieringsprincipen att besluten om vilka lokaler verksamheten ska verka i bör hänga samman med beslut om den lokalersättning som ges som förutsättningar till verksamheten. Det innebär att omfattningen på ersättningen för lokaler kommer att förändras utifrån beslut om förändringar i lokaler, eller på lång sikt genom förändring av hyresmodeller. Incitament till att effektivisering av kostnaderna drivs inom ramen för lokalförsörjningsprocessen, utifrån vald organisering.

Lokalersättning för de fristående verksamheterna är en konsekvens av den kommunala genomsnittskostnaden per elev. Huvudregel för bidrag är att utgå från den kommunala genomsnittskostnaden, vilket är förenligt med föreslagen modell 1 och 2. För uppräknig av ramen för utbildningsverksamheten föreslås därmed att den genomsnittliga lokalhyran för prognostiserat antal elever i fristående verksamheter tillförs ramen för utbildningsnämnderna.

Nedan anges i tabellen exempel på ramen för volymersättning och lokalersättning för 2023.

Grundskola och fritidshem, ramberäkning 2023			
Budgetram 2023	1 172 100	tkr	
Volymersättning	63 718	tkr	Tilläggsbelopp, från anslag
	237 100	tkr	Volymersättning fristående
	- 15 700	tkr	Teknisk justering skolpeng år 1, Infrastruktur
	- 222 000	tkr	Lokalersättning, egen regi
	- 48 300	tkr	Lokalersättning, fristående
	1 186 918	tkr	Volymersättning, ny ram 2023
Lokalersättning	222 000	tkr	Lokalersättning, egen regi
	48 300	tkr	Lokalersättning, fristående
	270 300	tkr	Lokalersättning, ny ram 2023

Anslag

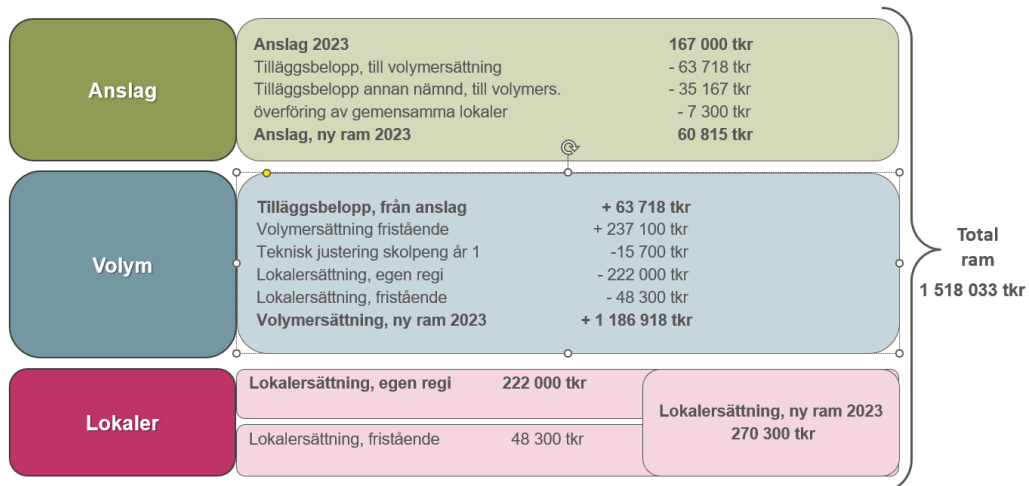
De nuvarande anslagen föreslås läggas samman till ett samlat anslag med årlig uppräknig. Grund för anslag är det som inte är volymbaserat och som är en verksamhet riktad till alla barn och elever i Eskilstuna, oavsett huvudman. Denna utgår initialt till utbildningsnämnderna som finansiering av befintlig verksamhet eller annan pågående satsning. Utöver anslagen för tilläggsbeloppen, som kommer att hanteras i annan ordning, så är förslaget att lägga samma befintliga anslag till ett samlat anslag uppdelat per nämnd. När anslagen samlats och fördelats vidare till nämnderna har dessa fortsättningsvis beslutsmandat när det gäller omfattning och inriktning för anslagna medel.

När det gäller anslaget för tilläggsbelopp föreslås denna att omvandlas till att ingå i volymersättningen till utbildningsnämnderna med nuvarande belopp. Utbildningsnämnderna har sedan inom ramen för modell 2 möjlighet att besluta om kriterier för tilläggsbelopp till fristående verksamheter och på motsvarande sätt till kommunala verksamheter. Tilläggsbeloppen överförs utifrån nuvarande budgeterade omfattning till volymersättningen.

De gemensamt finansierade lokalerna överförs till lokalersättningen, för att lokalerna ska följa samma princip. Styrningen avseende lokalerna sker inom ramen för lokalförsörjningsprocessen.

I tabellen nedan visar vi exemplet på hur nuvarande ram för grundskolenämnden 2023 hade sett ut översatt till modell 1 i förslaget.

Grundskola och fritidshem, ramberäkning 2023		
Budgetram 2023	1 172 100	tkr
Volymersättning	63 718	tkr Tilläggsbelopp, från anslag
	237 100	tkr Volymersättning fristående
	15 700	tkr Teknisk justering skolpeng år 1, Infrastruktur
	222 000	tkr Lokalersättning, egen regi
	48 300	tkr Lokalersättning, fristående
	1 186 918	tkr Volymersättning, ny ram 2023
Lokalersättning	222 000	tkr Lokalersättning, egen regi
	48 300	tkr Lokalersättning, fristående
	270 300	tkr Lokalersättning, ny ram 2023
Anslag	167 000	tkr Anslag 2023
	63 718	tkr Tilläggsbelopp, till volymersättning
	35 167	tkr Tilläggsbelopp annan nämnd, till volymers.
	7 300	tkr överföring av gemensamma lokaler
	60 815	tkr Anslag, ny ram 2023
Ny budgetram	1 518 033	tkr



Nedan presenteras övriga skolformers resurser för 2023, enligt samma modell som ovan

Förskola - Förändrad ramberäkning			Gymnasieskola - Förändrad ramberäkning		
Budgetram 2023	643 300	tkr	Budgetram 2023	340 400	tkr
Volymersättning	32 567	tkr Tilläggsbelopp, från anslag	Volymersättning	2 600	tkr Tilläggsbelopp, från anslag
	150 300	tkr Volymersättning fristående		92 400	tkr Volymersättning fristående
	200	tkr Teknisk justering skolpeng år 1			
	22 100	tkr Måttaxa		71 900	tkr Lokalersättning, egen regi
	107 500	tkr Lokalersättning, egen regi		27 000	tkr Lokalersättning, fristående
	26 163	tkr Lokalersättning, fristående		336 500	tkr Volymersättning, ny ram 2023
	670 204	tkr Volymersättning, ny ram 2023	Lokalersättning	71 900	tkr Lokalersättning, egen regi
Lokalersättning	107 500	tkr Lokalersättning, egen regi		27 000	tkr Lokalersättning, fristående
	26 163	tkr Lokalersättning, fristående		98 900	tkr Lokalersättning, ny ram 2023
Anslag	21 400	tkr Anslag 2023	Anslag	40 200	tkr Anslag 2023
	21 400	tkr Anslag, ny ram 2023		40 200	tkr Anslag, ny ram 2023
Ny budgetram	825 267	tkr	Ny budgetram	475 600	tkr

Grundskola - Förändrad ramberäkning			Gymnasieskola - Förändrad ramberäkning		
Budgetram 2023	117 000	tkr	Budgetram 2023	36 200	tkr
Volymersättning	1 082	tkr Tilläggsbelopp, från anslag	Volymersättning	200	tkr Tilläggsbelopp, från anslag
		tkr Volymersättning fristående			tkr Volymersättning fristående
	16 385	tkr Lokalersättning, egen regi		6 097	tkr Lokalersättning, egen regi
		tkr Lokalersättning, fristående		tkr Lokalersättning, fristående	
	101 697	tkr Volymersättning, ny ram 2023		30 303	tkr Volymersättning, ny ram 2023
Lokalersättning	16 385	tkr Lokalersättning, egen regi	Lokalersättning	6 097	tkr Lokalersättning, egen regi
		tkr Lokalersättning, fristående			tkr Lokalersättning, fristående
	16 385	tkr Lokalersättning, ny ram 2023		6 097	tkr Lokalersättning, ny ram 2023
Anslag		tkr Anslag 2023	Anslag		tkr Anslag 2023
		Anslag, ny ram 2023			Anslag, ny ram 2023
Ny budgetram	118 082	tkr	Ny budgetram	36 400	tkr

Modell 2 – Resursfördelningsmodell för utbildningsnämndernas tilldelning av resurser till utbildningsverksamheten

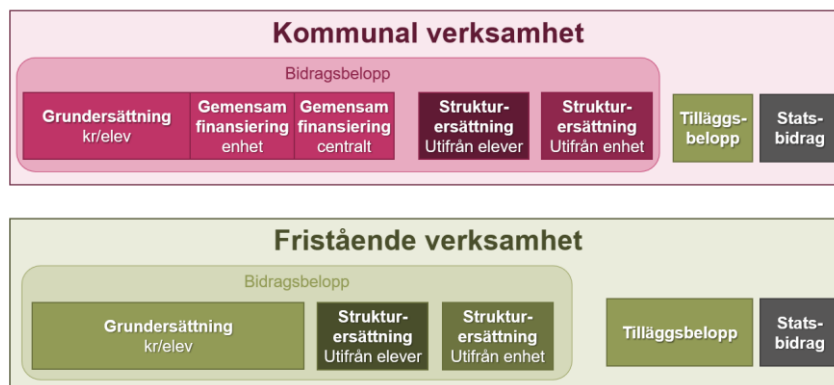
Modell 2 innebär att resursfördelningsmodell för respektive verksamhet, fastställs på respektive nämnd.

Beloppen i modellen uppdateras årligen utifrån de förändringar som sker avseende volymer och resurser. De resurser som påverkar är kända förändringar utifrån löneöversyner, förändring i inflation, politiska prioriteringar, effektiviseringar eller andra kända kostnadsposter. Modellen fördelar resurser enligt bidrag på lika villkor och säkerställer bidrag på lika villkor. Det innebär att beslut kring bidrag för fristående verksamheter blir en del av nämndens beslut om resursfördelning årligen. Modellen behöver uppdateras årligen, utifrån de analyser och situationer som uppstår.

Nämnden får en tydligare roll i samband med resursplanering och ger också möjligheten att omfördela resurser utifrån de analyser som görs inom det systematiska kvalitetsarbetet. Modellstrukturen föreslås fastställas på respektive nämnd, medan belopp, fördelning, variabler kan förändras årligen inom modellen.

Modell 2 finns för respektive verksamhet.

I modell 2 fastställs beräkningsgrunder för respektive kostnadskategori enligt bidrag på lika villkor. Resurser tydliggörs utifrån vad som är bidragsgrundande och inte. I modellen definieras vad som fördelas till rektor och vad som budgeteras centralt utifrån vald organisering, dvs gemensam finansiering. Fördelningen är att jämställa med dagens à-prisberäkning.



Modellen utgår från den kostnadskategorisering som finns reglerad i Skollagen. I Skollagen regleras vad bidragsbeloppet till fristående verksamheter ska ge ersättning för. För att öka transparensen i relation fristående verksamheter och den egna regin används motsvarande kostnadskategorisering i modellen:

- Undervisning
- Läromedel/lärverktyg
- Måltider
- Lokaler
- Elevhälsa
- Administration
- Momskompensation

Konsekvenser vid införande av modell 1 och modell 2

Förslag att Kommunfullmäktige fortsättningsvis fördelar medel till utbildningsnämnderna med utgångspunkt i volymersättning, lokalersättning och anslag. Detta utgör nämndernas rambudget

Rambudgeten inkluderar tilläggsbelopp, strukturersättning, anslag och lokaler enligt nuläge. Rambudgeten inkluderar samtliga elever och barn, folkbokförda i Eskilstuna kommun. Interkommunala ersättningar föreslås att debiteras framöver från barn- och utbildningsförvaltningen.

Beslutsunderlag består av en summering enligt tabell ovan samt ett beräkningsunderlag med detalj per verksamhet.

Förslag att Kommunfullmäktige överför hemkommunansvaret till respektive utbildningsnämnd genom en ändring i reglementet

I dagens modell hanteras ansvar och finansiering av de externa placeringarna på kommunledningskontoret. Respektive nämnd har ett ansvar för den kommunala driften. Det har genomförts en utredning avseende det övergripande ansvaret för samtliga barn och elever, benämnt hemkommunsutredningen. Ett samlat grepp kring respektive åldersgrupp skulle ge en betydligt bättre planeringsbarhet för utbildningsverksamheterna samtidigt som det ger ökade möjligheter att fatta rätt strategiska beslut avseende utbyggnad och förändring i omfattning. Det innebär också att det bli respektive facknämnd som har ansvaret för samtliga i aktuell åldersgrupp och därmed hanteras frågorna på den nämnd som är närmast verksamheten. Resurser för de fristående verksamheter överförs till respektive utbildningsnämnd. Belopp som utbetalas till fristående och extern verksamhet baseras på den kommunala resursfördelningsmodellen och ska utbetalas enligt lika villkor.

Överföring av detta ansvar medför ett samlat ansvar på respektive utbildningsnämnd. Det innebär även planeringskrav för den totala verksamhetens volym. I relation kommunfullmäktige innebär det även ett överförande av ansvar för hantering av bidragsbeslut och utbetalningar månadsvis. Ensolution föreslår att denna överföring görs via volymersättningen som omfattar samtliga elever.

Detta beslut kräver en ändring av reglementet men är samtidigt ett starkt argument för de övriga förändringar som Ensolution föreslår.

Förändringen innebär att Barn och utbildningsförvaltningen tar över det administrativa ansvaret för budgetering, planering och utbetalning för de fristående verksamheterna. Vår bedömning är att det inte medför ett utökat behov avseende administration på BUF för att administrera utbetalningarna. Förvaltningen får det samordnade planeringsansvaret vilket ökar förutsättningarna för att ha en god planeringsbild över flödena. Det kan också påverka samarbetet med Serviceförvaltningen och kräva ett förändrat arbetssätt, vilket kan vara värt att nämna, men vi bedömer att inte heller här att resurser behöver tillföras för att utföra uppdraget.

Förslag att Kommunfullmäktige reglerar förändring i lokaler.

Inom lokalförsörjningsprocessen drivs arbetet med att effektivisera och optimera nyttjandet av lokalerna. För att öka transparensen och säkerställa att verksamhetsresurser används till verksamhet föreslås att separera lokalerna från övrig volymersättning. I förslaget utgår vi från att finansiera enligt totalkostnadsmassa med direktiv till lokalförsörjning att leverera lokaler enligt den totalsumman. Den summa som debiteras BUF ska överensstämma med summan som finansieras enligt modellen.

Det krävs ett fortsatt arbete med förändring av praxis, innehållet i lokalförsörjningsplaner samt beslutsprocessen i samband med förändringar. Särskilt viktigt blir att tydliggöra ansvaret för hela den samlade lokalförsörjningen i kommunen. Vid införande av denna modell kommer ett gemensamt fortsatt arbete behöva göras avseende förändrade rutiner och arbetssätt inom lokalförsörjningsprocessen för att säkerställa en samsyn på uppdraget.

Förslag att Kommunfullmäktige överför nettoanslag avseende utbildningsverksamhet (avgifter, statsbidrag, IKE etc.) till respektive utbildningsnämnd

Idag budgeteras och hanteras dessa resurser på kommunledningskontoret. Vid överförande av ansvar för de fristående verksamheterna överförs som en följd även resurserna för de externa placeringarna med nettoram. Det avser statsbidrag för maxtaxa, interkommunala intäkter och momscompensation. Dessa resurser är beräknade i

volymersättningen för respektive verksamhet. Nämnderna har därmed den samlade ekonomin för utbildningsverksamhet, för samtliga barn och elever

Förslag att Kommunfullmäktige beslutar att anslaget för tilläggsbelopp omvandlas med nuvarande omfattning till volymersättning till utbildningsnämnderna.

Anslag för tilläggsbelopp föreslås överföras till volymersättningen i modell 1. Det innebär att det ingår i den bas som uppräknas årligen och därmed följer volymutvecklingen. Det innebär att nämnderna behöver fördela resurser inom nämndens verksamhetsområde för att finansiera de tilläggsbelopp som uppstår.

Verksamheten är skyldig att ge det som stöd som krävs oavsett om det finansieras via ett tilläggsbelopp eller ej. Det krävs en justering av nuvarande rutiner, riktlinjer och arbetssätt för tilläggsbelopp. Förslaget innebär att resurserna överförs till respektive nämnd. Det finns ingen skyldighet att hantera tilläggsbelopp för den kommunala verksamheten, men utifrån elevers behov och ambitioner med en likvärdig skola har tilläggsbelopp en fortsatt plats i resursfördelningen för de kommunala skolorna i Eskilstuna.

I modell 2 föreslås en minskning av tilläggsbeloppet, vilket genererar en ökning av grundbeloppet. På sikt behöver ambitionen med tilläggsbelopp förstärkas med en tydlig styrning från huvudman avseende mål och kriterier för beviljande men även uppföljningen av tilläggsbelopp behöver förbättras. Vid beslut bedömer Ensolution att en temporär övergångslösning behöver tas fram. Målbild för verksamheten är att kunna organisera sig på det sätt som krävs för att möta barnens behov. Förslaget i modell 2 innebär att resurser finns kvar som tilläggsbelopp för de fristående verksamheterna samt främst för de mer medicinska behoven hos elever i kommunala verksamhet. Genom en tydligare styrning och med tydligare kriterier i beslutsprocessen förväntas medel kunna överföras från tilläggsbeloppen till volymersättningen. Dagens modell är en kostnadsdrivande modell som innebär anställningar vid varje bedömt elevbehov.

Förslag att Kommunfullmäktige överför till utbildningsnämnderna att besluta om utformning och omfattning av befintliga anslag.

Anslag föreslås finnas kvar fast överförs i summerad form till nämnderna. Tilläggsbelopp definieras inte som anslag.

Förslag att Kommunfullmäktige beslutar att uppräkningsnivån av volymersättningen blir styrande för andra nämnders interna prissättning

Vid uppräkningsnivån av volymresursen anges förväntad kostnadsökning via inflationsuppräkningsnivån. Den uppräkningsnivån bör spegla den förväntade ökningen av de interna prismodellerna för att ge en enhetlig styrning. Det innebär att måltidspriserna inte bör öka mer än vad som anges i kommunens budgetunderlag. Det innebär en tydligare styrning från kommunledning avseende förväntade uppräkningsnivåer och ger direktiv till nämnderna om vilka prisuppräkningsnivåer som kan göras. Vid förändring i ambitionsnivåer till följd av behov av prisuppräkningsnivåer behöver dialog föras med berörda nämnder samt konsekvensbeskrivas i budgetprocessen.

Förslag på beslut i nämnd – inom ramen för Modell 2

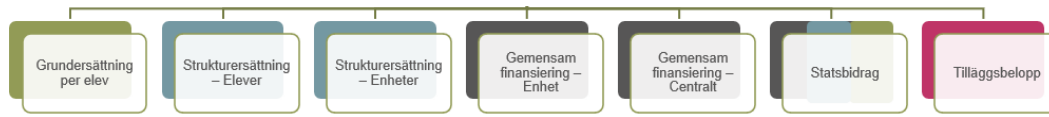
Gemensamma principer mellan de 3 nämnderna

Nedan beskrivs modell 2 med perspektiv att ge en förståelse för hur modellen är konstruerad inför beslut om införande av modell 1 och modell 2. Förslaget på modell 2 kommer om beslutet går igenom att fastställas av respektive nämnd under hösten, vilket ger möjlighet till simuleringar och justeringar utifrån 2024 års förutsättningar. Det arbetet inleds efter beslut om införande av principen att använda modell 1 och modell 2.

Beskrivningen som följer beskriver initialt de förutsättningar som är gemensamma oavsett vilken verksamhet. Därefter följer avsnitt för respektive verksamhet avseende mer verksamhetsspecifika förändringar och förslag.

Utifrån nulägesanalys och de utmaningar vi har identifierat har vi genomfört en process tillsammans med förvaltningsledning och skolledningen för de olika verksamheterna för att utforma en modell som fördelar de befintliga resurserna för att skapa likvärdiga förutsättningar. Modellen ska öka transparensen, vara förståelig och säkerställa att variablerna som används är träffsäkra. Vi har i modellen inte tillfört några resurser utan har arbetat med befintliga resurser. Utgångsläget för det arbetet har varit nedanstående illustration, som är ett sätt att

illustrera hur resurserna fördelas. För varje del behöver det finnas en samsyn och fördelningsgrunder. För att få en fungerande resursfördelningsmodell är förankring och förståelse för modellen en viktig parameter.



Ett av områdena som identifierades i nulägesanalysen var kommunikationen kring resurser. Processen har varit viktig för att adressera detta område. Att ge en gemensam bild över hur resurserna fördelas, vilka kriterier som skiljer, vad som bör finansieras gemensamt och vad som bör finansieras på respektive enhet. Att genom processen skapa förståelse för hur modellen förändras och påverkar vid förändringar.

Det finns en modell för varje verksamhet, medan processen och metodiken för samtliga verksamheter har följt samma struktur. För att skapa begripligheten, transparens och styrmöjligheter ser vi det som viktigt att i grunden ha gemensam struktur på den modell som fastställs. Detta ger en bättre förutsättning att administrera modellen och ger en struktur att kommunicera kring resurserna internt.

Modellerna omfattar samtliga elever, för att säkerställa att resurserna fördelas enligt samma beräkningsgrunder, i relation fristående verksamheter.

Samtliga delar som är bidragsgrundande ingår i det som beräknas till fristående verksamheter. Internt inom Eskilstuna skiljer det sig åt avseende det som finansieras som gemensam finansiering enhet och gemensam finansiering centralt. Gemensam finansiering centralt avser exempelvis delar inom elevhälsa, där vald organisering påverkar hur resurserna fördelas. Det innebär att i beloppet ingår i grundersättningen, men för kommunal verksamhet görs en avräkning till gemensam finansiering, vilket inte påverkar de fristående verksamheterna.

Modellerna baseras på att modell 1 fastställs på KF nivå som ger ramarna för respektive verksamhet. Därefter följer det interna arbetet att fördela resurserna till respektive verksamhet i modellerna. Det följer den budgetprocess som är fastställd, och kan då beslutas i nämnd under hösten. Det innebär också att hänsyn kan tas till resultatet av de analyser som görs inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Grundersättning

Nedan ger vi en generell beskrivning till hur grundersättningen är uppställd för alla verksamheter. Varje verksamhet har samma struktur på kalkylen, medan variablerna och omfattningen skiljer. Grundersättningen utgår från beräkningar med nuvarande genomsnittslöner för olika personalkategorier. Genom beräkningsunderlag skapas kalkylen från grunden genom beräkningsgrunder och nycklar. De olika nycklarna är justerbara mellan åren och vid beslut om införande kommer nycklarna att finjusteras tillsammans med ekonomifunktionen på BUF. Kategoriseringen är enligt bidrag på lika villkor, se tabell nedan.

Kategori	Beskrivning	Kommentar
Undervisning	Undervisningspersonal, kompetensutveckling, rektor, biträdande rektor, speciallärare	Inom den kommunala fördelning görs en gemensam finansiering av rektorerna, viss kompetensutveckling
Läromedel	All typ av läromedel, digitala verktyg	Inom den kommunala fördelningen görs viss gemensam finansiering av digitala verktyg.
Måltider	Enligt prismodell från SEF	Viktigt med dialog med SEF kring prisnivå och att förändringen överensstämmer med årlig uppräknings
Lokaler	Hyra, enligt lokalunderlag, drift, lokalvård	I den kommunala fördelningen görs en gemensam finansiering av hyran, som synliggörs på enheter. Innebär en kostnadstäckning för enheterna.
Elevhälsa	Skolsköterska, skolläkare, övrig elevhälsa, specialundervisning	Inom den kommunala fördelningen görs en gemensam finansiering för del av elevhälsan inom grundskolan.
Administration	Ett procentuellt påslag för fristående	
Momskompensation	Ett procentuellt påslag för fristående	Kommunen gör återsökning av momsen.

Grundersättningen innehåller hela resursen för respektive verksamhet och blir därmed transparent i förhållande till de fristående verksamheterna. Det finns två skillnader mellan kommunal och fristående verksamhet, som avser administration/momskompensation som är procentuella påslag till fristående verksamheter enligt gällande lagstiftning. Det andra är att den del av grundbeloppet som ska gå till undervisning skiljer mellan kommunala och fristående, OM det görs en förändring avseende tilläggsbeloppet, där vi nedan föreslår en ökning av grundersättningen för de kommunala enheterna genom att samtidigt minska tilläggsbeloppets kriterier för de kommunala verksamheterna. Det innebär i så fall en skillnad i grundersättning mellan fristående och kommunal verksamhet. Förändringen avseende tilläggsbeloppet kräver en förändring av kriterierna.

Grundersättningen är att jämföra med dagens skolpeng och á-pris. Lokalhyran ingår kalkylmässigt för att säkerställa bidrag på lika villkor och transparens i bidragskalkylen, men exkluderas för kommunal verksamhet och finansieras genom gemensam finansiering enhet.

Av grundersättningen kommer avräkningar internt ske för att finansiera de resurser som avsåts centralt. Avräkningarnas omfattning kan förändras mellan åren, genom beslut och omprioritering. På varje rad i beräkningsunderlaget går att ange om det ska avräknas eller fördelas till rektor. Utvecklingsresurser fördelas via undervisningsresursen, och är både lokala och centrala, vilket regleras genom avräkning.

Grundersättningen fördelas till respektive enhet volymbaserat och ska finansiera organisationen på respektive enhet och verksamhet. Resursen byggs underifrån genom uppräkningsvad som ingår i respektive verksamhet.

Ledningsresursen finansieras genom gemensam finansiering till enhet och avräknas därmed från grundersättningen.

Transparens och synligheten har i projektet varit viktigt att adressera, vilket medför att samtliga resurser ska synliggöras både avseende beräkningsgrund och genom avräkning som är transparent.

Resursernas placering i de olika rutorna i illustrationen över principer påverkas av var beslut om förändring och omfattning sker. Exempelvis rektorslöner – synliggörs i volymersättningen, avräknas och fördelas till gemensam finansiering centralt då det är skolchef/avdelningschef som beslutar om omfattning av ledningsresurs på respektive enhet. I kalkylen ingår en generell beräkningsgrund för rektor, men den kan skilja sig åt mellan enheter utifrån olika förutsättningar.

Genom enhetlig struktur för volymersättningen och att resurserna synliggörs ökar transparensen för respektive verksamhet och ger bättre förutsättningar för planeringsbarhet.

Varje modells grundersättning kommer att behöva finjusteras avseende belopp och beräkningsgrund samt vad som ska avräknas och inte. Av resurserna framgår även om de är bidragsgrundande till fristående verksamheter.

Grundersättningen ska finansiera respektive verksamhets grundorganisation. I förslaget genomförs förändringar som påverkar grundersättningen. Grundersättningen föreslås utökas, genom en minskning av omfattningen på strukturersättning och tilläggsbeloppets omfattning.

Inom grundskola utökas grundersättningen, den generella ersättningen per elev, genom omfördelning från strukturersättningen, oavsett huvudman. Grundersättningen minskas för samtliga huvudmän för att finansiera den resursverksamhet som finns inom Pedagogiskt center. Idag finansieras det som avräkning på de kommunala verksamheterna, men föreslås avräknas från samtliga enheter oavsett huvudman.

Inom gymnasieskolan minskas programpeng oavsett huvudman för att finansiera den strukturersättning som föreslås nedan.

Statsbidrag

Statsbidragen är en variabel som förändras mellan åren och som behöver tas hänsyn till även framöver. Vi har inte modellbaserat någon fördelning av statsbidragen, utan de används utöver den befintliga modellen. Det finns en flik i respektive modell för statsbidragsfördelning så att den samlade resursen synliggörs internt. Statsbidragen för exempelvis likvärdig skola kan användas som övergångslösning beroende på konsekvenser utifrån exempelvis förändring i strukturersättning. Den föreslagna förändringen avseende strukturersättningen, för att finansiera grundorganisation medför att statsbidraget för Likvärdig skola kan fördelas annorlunda framöver.

De statsbidrag som avser maxtaxan är inkluderade i ramfinansieringen via volymersättningen i modell 1.

Lokalersättning internt – gemensam finansiering enhet

Lokalerna inom BUF finansieras idag genom avräkning från nuvarande skolpeng, för gemensam finansiering av hyrorna. Vi föreslår att denna princip fortsatt finns kvar. Den förtydligas avseende om motsvarande princip följs i modell 1.

Den förändring vi föreslår är att budget för hyran för respektive skolenhet fördelas till respektive enhet och att debitering av hyran förs till respektive enhet. Det innebär att i underlaget kommer det att synliggöras både den genomsnittliga hyran per barn/elev som är grund för bidrag på lika villkor men även den faktiska hyran på respektive enhet både i kr totalt och kr/barn/elev. Synliggörande medför en medvetenhet kring lokalernas påverkan på den totala resursen och vikten av driva lokaleffektiviteten.

Detta förslag är förenligt med bidrag på lika villkor då grund för bidrag är den kommunala genomsnittskostnaden per elev. Avräkningen för att finansiera de kommunala hyrorna från volymersättningen görs på de kommunala verksamheterna. Hyrorna finansieras på enhetsnivå genom avräkning till den gemensamma finansieringen vilket innebär att kostnaden synliggörs på enhetsnivå, med full kostnadstäckning.

Den förändring som föreslås som innebär att utbildningsnämnderna i modell 1 får lokalersättning för de faktiska lokalkostnaderna innebär också att lokalförsörjningsprocessen blir en än mer central process när det gäller ett effektivt lokalutnyttjande. Lokalförsörjningsprocessen behöver därmed få ett tydligt och uttalat beslutsmandat när det gäller lokalutnyttjandet. Utbildningsverksamheterna behöver aktivt delta i lokalförsörjningsprocessen för att skapa så välunderbyggda underlag som möjligt och för att hitta så bra lösningar som möjligt vid nödvändiga förändringar. Förändringen innebär å ena sidan att utbildningsverksamheterna får lokalersättning för de lokaler som lokalförsörjningsprocessen beslutat om, men det innebär å andra sidan också att utbildningsverksamheterna behöver kunna anpassa verksamheten till de beslutade lokalerna.

Lokalkostnaderna är en stor kostnad på kommunövergripande nivå och det är viktigt att skapa en kostnadsmedvetenhet i den kommunala organisationen.

Strukturersättning barn och elever – förslag på justeringar

I dagens modell finns en strukturersättning inom grundskolan, fritidshemmen och förskolan. Inom gymnasieskolan och anpassad skola (särskola och gymnasiesärskolan) finns ingen strukturersättning. Dagens omfattning motsvarar 9% av den totala resursen för grundskola och fritidshem samt 3% inom förskola. Den analys som genomförts visar på en obalans inom framför allt grundskolan, och till viss del förskolan, att strukturersättningen får för stor påverkan på enheternas förutsättningar. Det påverkar enheternas möjligheter till att finansiera grundorganisation. Strukturersättningen innebär en omfördelning av resurser till enheter utifrån fastställda kriterier. Ju mer som fördelas via strukturvariabler, desto mindre summa kan fördelas via den generella grundersättningen. Vi ser, vilket stärks av det arbete vi har genomfört tillsammans med skolledningen att nuvarande omfattning påverkar enheternas möjligheter att finansiera grundorganisationen. Därav baseras vårt förslag på att genomföra en förändring av den totala summan som fördelas via strukturella variabler till 4,5% inom grundskolan och fritidshem och 2,7% inom förskolan. Gymnasieskolan som idag inte har någon strukturersättning föreslår vi att avsätta 1% av den totala resursen till strukturersättning.

Den totala resursen som fördelas för strukturella faktorer har en påverkan på måluppfyllelse, men framför allt påverkas resultat av hur resurserna används. För att få effekt av strukturersättning och att öka måluppfyllelsen föreslås en tydligare styrning och uppföljning av hur dessa resurser används. Uppföljningen bör integreras i det systematiska kvalitetsarbetet.

Modellens variabler och dess påverkan på index, bör uppdateras årligen vid fastställande i nämndens budgetprocess. Utifrån respektive års ekonomiska förutsättningar kan belopp och omfattning förändras årligen. Resurserna kan även behöva förändras utifrån analyser inom det systematiska kvalitetsarbetet. Vid införande av modellen kommer fortsatta simuleringar att göras för att trimma in modellen. Vid större ekonomiska effekter på enheter utifrån förändringen, kan en övergångsplanering göras. Förändringen av strukturersättningen får en effekt på verksamheterna och innebär en omfördelning av resurserna. Det har varit en viktig faktor för att ge rätt förutsättningar för alla barn och elever, att fördela de nuvarande resurserna för att ge möjligheter på alla enheter.

Förslaget innebär en förändring av de kriterier som används för beräkning av strukturersättning. De kriterier som används skapar ett index för respektive enhet. Statistiken föreslås köpas från SCB årligen. Variablerna ska vara möjlig att följa över tid, och vara träffsäkra utifrån vad som påverkar behovet av strukturersättning.

Samtliga huvudmän ingår i beräkningen av den strukturella ersättningen. För både förskola och grundskola föreslås ett tak på 25 000 kr/barn/elev.

Inom **förskolan** föreslås att beloppet som fördelas totalt utgör 23 mnkr. De kriterierna som påverkar inom förskolan är:

- utbildningsbakgrunden hos vårdnadshavare (90% påverkan)
- andel barn boende med en vårdnadshavare
- andel barn boende i hem med försörjningsstöd

För **grundskolan** och **fritidshem** föreslås en omfördelning av strukturersättning, kombinerat med en ökning av grundersättningen. Beloppet totalt föreslås till 4,5%, vilket innebär en omfördelning till 61 mnkr som fördelas via strukturersättningsvariablerna vilket är en halvering jämfört med idag. Resterande belopp fördelas via grundersättning till samtliga enheter motsvarande 56 mnkr, samt strukturersättning för enheter 5 mnkr. De variabler som påverkar index är Utbildningsbakgrunden hos vårdnadshavare (70% påverkan), nyanländ de senaste 4 åren (20 % påverkan) och andel med försörjningsstöd (10% påverkan).

Målsättningen är att öka grundersättningen för att ge möjlighet till grundorganisation. Genom omfördelning från struktur till grundersättning, tydliggörs att finansiering av grundorganisation görs genom kommunal finansiering. Därefter kan fördelning kompletteras med en tydligare styrning av statsbidrag för Likvärdig skola.

För **gymnasieskolan** innebär det att ca 6,2 mkr fördelas via strukturersättning. Variabel som styr är elevernas meritvärde vid antagningen till gymnasieskolan. Elever som för yrkesprogram har mindre än 160 i meritvärde samt elever som har under 200 i meritvärde på de högskoleförberedande program genererar en resurs motsvarande 25 000 kr per elev, och utbetalas under det första året till den skolenhet där eleven går, för att nyttjas till kompensatoriska åtgärder. Resursen utbetalas utöver den programpeng som fördelas till enheterna. Elevernas meritvärde vid ingång till gymnasieskolan har en påverkan på förutsättningarna för skolorna och elevernas möjligheter att nå gymnasieexamen. Vår analys tar stöd i den rapporten Skolverket genomförde under hösten 2022, avseende grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan. Den bekräftar att elevernas meritvärde har högst påverkan av de faktorer de studerat. Som underlag för materialet används antagningsfilen från gymnasieantagningen.

Förändringen av strukturersättningen får en effekt på verksamheterna och innebär en omfördelning av resurserna. Det har varit en viktig faktor för att ge rätt förutsättningar för alla barn och elever, att fördela de nuvarande resurserna för att ge förutsättningar på alla enheter. Ovanstående fördelningsgrunder kommer att fastställas av respektive nämnd i samband med budgetbeslut. Det är lika villkor avseende beräkningsgrunden oavsett huvudman.

Strukturersättning enheter

I förslaget skiljer vi ut det som definieras som strukturersättning enhet, där variablerna är baserade på enhetens strukturella förutsättningar. I projektet har dessa variabler processats tillsammans med skolledningen för att systematisera faktorer som påverkar förutsättningarna.

De variabler som påverkar enheterna som är med i modellen är:

- Skolan/förskolans totala storlek.
- Skolans geografiska läge, landsbygd (fristående och kommunala)
- Begränsande lokalkapacitet – tillgång till specialsalar, matsal. Finansieras genom avräkning internt för kommunala verksamheter
- Ogynnsamma delningstal inom grundskolan – baserat på antal per årskull inom enheterna, som påverkar index. Finansieras genom avräkning internt för kommunala verksamheter

Resurs för enhetsspecifika förutsättningar enligt ovan har fördelats även i tidigare modell. Beloppen som fördelas motsvarar tidigare nivå, med en utökning avseende grundskola med 5 mnkr, som finansieras via minskningen av strukturersättningen elev. Den totala omfattningen kan förändras över tid, baserat på hur förutsättningarna förändras över tid.

Tilläggsbelopp

Medel som avsätts för tilläggsbelopp i Eskilstuna är en betydande del av resurser som fördelas totalt, där beloppen som fördelas ökar årligen. Under hösten 2022 genomfördes en intern omvärldsbevakning av tilläggsbelopp och våra slutsatser har klara beröringspunkter med det som framkom i den interna rapporten. Vårt förslag baseras på att genomföra en förändring avseende kriterierna för tilläggsbelopp, med tydligare avgränsning av vilka behov som medger beviljat belopp, vilket därmed förväntas minska den totala resursen som avsätts för tilläggsbelopp. Finansieringsmässigt föreslås resursen för tilläggsbelopp i modell 1 vara en del av den volymersättning som ges till respektive nämnd, där sedan varje nämnd fattar beslut kring fördelningen årligen. Det innebär en förändring idag, då tilläggsbeloppen fördelas till grundskolenämnden. Vi föreslår inte att tilläggsbeloppen tas bort helt – utan att de minskas i omfattning. Det kommer krävas en tydligare politisk styrning där den totala resursen beslutas i budget och inte tillåts gå med underskott likt tidigare år, en översyn av ansökningsprocessen med kriterier som minskar omfattningen på målgruppen och en betydligt tydligare uppföljning om vilket resultat och effekt tilläggsbeloppet får. Genom minskningen av tilläggsbelopp kommer

grundersättningen att öka i fördelning av grundbeloppet, och därmed ökar förväntan om att kunna hantera flera behov på respektive enhet. För att genomföra förändringen kan en övergångslösning vara aktuell under något eller några läsår. För fristående verksamheter kommer tilläggsbelopp att följa den lagstiftning som finns. För kommunal verksamhet finns inget krav att det ska finnas tilläggsbelopp. Det är en omfattande hantering och administration av tilläggsbelopp som även ger en arbetsbelastning och osäkerhet kring om resurser fördelas eller ej.

Tilläggsbelopp bör finnas inom respektive verksamhet avseende framför allt medicinska skäl. För övriga delar bör strävan vara att hantera dessa utmaningar genom en stärkning av volymbaserade grundresursen till enheterna, för att kunna organisera och möta alla barns behov med resurserna i grundbeloppet. Tilläggsbelopp är en kostnadsdrivande faktor utifrån att det i samtliga fall idag finansierar anställningar, där ansökan görs på individnivå, vilket medför att de ej kan användas för att organisera utifrån gruppens behov. Därav föreslår vi att tilläggsbeloppen minskar i modell 2 för det som inte avser medicinska faktorer.

Att förändra tilläggsbeloppen har diskuterats i en bred och fördjupad dialog med samtliga grupper i workshoparna. Att kunna förändra i organisationen, att undvika ansökningsförfarande och att besluten avser enskilda individer. Därav föreslås en överföring till volymersättningen motsvarande den minskning som föreslås. Det innebär således inga minskade resurser, utan resursen fördelas till samtliga enheter som en volymbaserad resurs istället för via enskilda tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp som förs till grundersättning internt kommer initialt inte att fördelas till fristående verksamheter. Tilläggsbelopp till fristående verksamheter föreslås följa gällande lagstiftning.

Vi utgår från det nuvarande tilläggsbeloppets omfattning i budget 2023 som motsvarar 100,2 mnkr. Det finns tydliga signaler i organisationen om att tilläggsbeloppen har fortsatt öka under 2023, utifrån de ansökningar som tillkommit. Det innebär att inför budget 2024 kommer omfattningen att kräva ett beslut. Ensolution föreslår i det vidare arbetet, med utgångspunkt från budget 2023, genomföra en halvering av den totala resursen för tilläggsbelopp som fördelas utifrån särskilda behov. Den del av tilläggsbelopp som avser modersmålsundervisning ingår inte i förändringen. Den minskning av tilläggsbelopp som föreslås motsvaras av en utökning av grundersättningen per elev och barn.

Förslaget innebär att det behöver göras förändring i kriterier samt en omfattande kommunikationsinsats om de förändrade rutinerna. Förslaget innebär att tilläggsbelopp avseende mer medicinska behov fortsatt hanteras som tilläggsbelopp även för den kommunala verksamheten.

Specifikt för förskolan

För förskolan föreslås en uppdelning av barnantalet till två kategorier baserat på ålder. Fördelning görs utifrån 1–3 åringar och 4–5 åringar. Samtliga barn växlar ålder vid ett och samma tillfälle, vilket vi föreslår till den 1 juli varje år.

Utöver åldersindelningen görs en uppdelning av antalet timmar, planerad vistelsetid, veckosnitt. Här föreslås 3 kategorier. 0–25 timmar, 25–40 timmar samt över 40 timmar.

Det innebär en förändring jämfört med idag, då åldersindelningen ur ett resursperspektiv är 1–2 år och 3–5 år. Det innebär även en förändring avseende timmarna, då nuvarande modell inte reglerar för de med över 40 timmar i grundmodellen, utan det hanteras för de kommunala verksamheterna genom en intern omfördelning mellan enheterna. Vi ser att denna förändring bör hanteras i grundmodellen oavsett huvudman.

Åldersuppdelningen baseras på att bemanningsbehovet är mer omfattande för de yngre barnen, samt grupstorleken är mindre.

BO-avgifter föreslås fortsatt hanteras centralt på förvaltningsnivå och inte vara en del av respektive enhets nettobudget. Den grundresurs som fördelas till respektive enhet ska inte påverkas av vårdnadshavarnas avgiftsnivå, utan hanteras på förvaltningsnivå.

Specifikt för grundskolan

I den nulägesanalys vi gjort och under den process vi arbetat i har det tydligt framkommit ett behov av att etablera gemensamma beräkningsgrunder, att stärka volymersättningen som fördelas till rektor för att möjliggöra för samtliga enheter att ha en grundorganisation för att ge undervisning av god kvalitet. Det finns en obalans mellan volymersättning, strukturersättning och tilläggsbelopp. Därav har vi föreslagit en förändring av den totala ersättningen för struktur och tilläggsbelopp där minskningen ökar volymersättningen.

Det syftar till att ge samtliga enheter förutsättningar att bedriva undervisning av god kvalitet.

Förslaget utgår från en modell där Förskoleklassen resursmässigt hänförs till årskurs 1–3, och därmed bygger modellen på de tre olika stadierna.

Undervisningsresursen för respektive stadie påverkas av den timplan som finns, dvs utgångspunkt för beräkning av resursbehovet är det antal timmar som det ska genomföras undervisning. Det utgör basen för resursen.

För att fördela det per elev används en beräkningsgrund avseende antalet elever som modellen baseras på per klass. För lågstadiet används 28 som beräkningsgrund och för mellan och högstadiet används 30 som beräkningsgrund.

I modellunderlaget framgår beräkningsgrund för varje enskild resurs som tillsammans utgör volymresursen.

Volymersättningen ökar med motsvarande 4100 kr avseende förändringen i strukturersättning, och vid förändring av tilläggsbelopp med ytterligare 2400 kr preliminärt.

Verksamheten som bedrivs inom pedagogiskt center finansieras gemensamt och ingår inte i den resurs som fördelas som grundersättning till grundskolan. Verksamheten baseras på specifika behov och ingår inte i den bidragsgrundande ersättningen. Det innebär att omfattningen av denna verksamhet behöver adresseras i samband med den årliga budgetprocessen för att säkerställa rätt resurs i förhållande till behov. Tidigare har denna verksamhet finansierats genom avräkning på endast de kommunala enheterna. Förslaget innebär att avräkning görs på den totala resursen, utifrån att det är ett kommunövergripande uppdrag

Specifikt för fritidshem

Finansieringen av fritidshemmen ses oftast tillsammans med grundskolans verksamhet. Det finns en verksamhetsmässig koppling både avseende lokaler och personal. Vår beräkning för fritidshemmen utgår från en uppdelning på 6–9 år och 10–12 år som grund. Den baseras på inskrivna barn i verksamheten, oavsett huvudman.

Idag fördelas en resurs baserad på antalet elever i åldersgruppen 10-12 år till enheterna för öppen fritidsverksamhet. Vi föreslår att denna resurs finns kvar tills vidare för att finansiera verksamheten. Vi föreslår dock att det framöver eftersträvas inskrivning av volymerna för att säkerställa att resurserna fördelas till de enheterna med mycket verksamhet, för att säkerställa att resurserna hamnar på rätt enheter, enligt intentionerna. Vi har skapat modellen för att kunna hantera åldrarna, men det kommer att krävas en förändring i uppdraget för det ska övergå till inskriven verksamhet. Då skapas ett incitament för verksamheten att skapa verksamhet med högt deltagande.

Specifik för gymnasieskolan

För gymnasieskolan utgår vi från en fördelning per program där varje undervisningsresurs påverkas av programmets förutsättningar. Det innebär att för de olika programmen finns olika faktorer/index utifrån programmets förutsättning både utifrån rimligt totalt antal elever per klass och hur undervisningen behöver bedrivs utifrån programmets karaktär. Vissa ämnen är till exempel inte möjliga att genomföra i större grupper.

Det pågår parallellt en utredning om den kommunala gymnasieskolan framöver. Resultatet av den utredningen och de beslut som fattas framåt kommer att påverka beloppen i modellen. Denna utredning presenteras för gymnasienämndens arbetsutskott den 2 juni. Vid förändring i utbud och inriktningar kommer resurser att kunna frigöras i modellen, för att fördela på övriga program. Det innebär att modellen för gymnasieskolan inte kan fullt ut färdigställas innan den andra utredningen är klar. Det har varit en dialog med arbetsgruppen om att dessa utredningar bör följa samma tidplan.

Grunderna för modellen är konstruerad på precis samma sätt som beskrivits i volymersättningen.

Anslag för de verksamheter som idag är gemensamt finansierade, och inte en del av de bidragsgrundande resurserna, föreslås vara kvar tills vidare.

Elevbaserad strukturersättning utifrån elevernas meritvärde i grundskolan uppdelad per yrkes- och högskoleförberedande gymnasieprogram är en förändring jämfört med tidigare. Den totala omfattningen på resurser är oförändrad vilket medför att det är en minskning av den generella ersättningsnivån på samtliga program för att finansiera stärkningen av strukturersättning.

För Individuellt alternativ (IMA) beräknas en programpeng baserat på dess förutsättningar enligt samma struktur som för övriga program. För yrkesintroduktion (IMY) beräknas resursen som det grundprogram det tillhör, med ett tillägg på 20 000 kr/elev. För introduktionsprogrammen (IMV) tillförs 5000 kr/elev utöver grundprogram och för introduktionsprogram resurs (IMR) tillförs 10 000 kr/elev.

Specifikt för anpassad skola grund- och gymnasieskola

Särskolan och gymnasiesärskolan har processats tillsammans med rektorerna för att skapa modellen för fördelning av resurser. I förslaget i modell 1 och modell 2, införs en volymersättning även för särskolan i relation till KF. I projektet har en volymbaserad modell för särskolan tagits fram som grundförslag.

Modellens grundstruktur består av samma uppdelning som övriga verksamheter, dock är beräkningsgrunden annorlunda. För att skapa beräkningsgrunden görs initialt en uppdelning utifrån ålder inom grundskolans stadier och gymnasiet. Därefter görs en uppdelning utifrån intellektuell funktionsnedsättning (IF)-nivå utifrån de nivåer som anges i styrdokument – Lindrig, Medel, Medelsvår och Svår. Dessa variabler påverkar fördelningen av resurser. För varje IF nivå och åldersgrupp sätts en beräkningsgrund på utifrån gruppstorlek, vilket påverkar omfattningen på volymersättningen. Resursens omfattning ökar med IF-nivån. Personaltätheten är högre med ökande IF-nivå och därmed högre resurs.

Relationen mellan ämnen och ämnesområde – regleras i resursmodellen genom nivåerna.

Utöver själva volymersättningen görs en bedömning i samband med utredningsfasen avseende medicinska och pedagogiska utredningen, om hur individens behov påverkar behoven av resurser. Resurser tillförs utifrån denna bedömning.

Dessa båda resurser bildar underlag för enhetens volymersättning.

Vid förändring i volymer kommer resurser till enheterna att regleras, enligt samma villkor som övriga enheter. Organisatoriskt krävs det en samordning av resurser mellan enheterna vid förändring i volymerna.

Den totala resurs som fördelas motsvarar den budgeterade nivån för 2023.

Sammanfattning - förslag till beslut

Utredningen föreslår att ett antal beslut fattas för att kunna verkställa de föreslagna förändringarna och införa en ny resursfördelningsmodell inför budget 2024. Det krävs initialt att kommunfullmäktige fattar beslut om att övergå till den föreslagna resursfördelningsmodellen och den uppdelning i modell 1 och modell 2 som den bygger på.

Beslut som krävs på kommunfullmäktige-nivå

Eskilstuna föreslås att överföra hemkommunsansvaret till respektive utbildningsnämnd. Beslutet innebär att överföra ansvaret att fördela skolpeng för samtliga barn och elever, inklusive fristående och andra kommuner. Detta beslut kräver en ändring av reglementet.

Eskilstuna föreslås att kommunfullmäktige fastställer att använda två modeller där kommunfullmäktige fördelar resurser till utbildningsnämnderna med utgångspunkt i:

- Volymersättning (inkl. tilläggsbelopp)
- Lokalersättning (kommunala samt fristående)
- Generell peng för anslag

Eskilstuna föreslås att fastställa att uppräknings av lokalersättning ska stämma överens med de höjda hyrorna för verksamhetslokaler, att kommunstyrelsen inte kan höja hyrorna med mer än vad som är avsatt i lokalersättningen.

Eskilstuna föreslås att besluta att interna priser inte får höjas mer än vad som uppräknas i volymersättningen. Det innebär att Servicenämnden inte får höja portionspriserna utöver denna uppräknings. Detta beslut kräver en ändring av reglementet och fastställande av principer för interna priser. Dialog kommer krävas mellan förvaltningar och nämnder vid justering i måltidspolicy

Beslut som krävs på nämndsnivå framöver

Under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar att införa den nya resursfördelningsmodellen och har fastställt nämndernas budgetramar enligt modell 1 så krävs att nämnderna fattar ett antal beslut. Nedan listas en kortfattad sammanfattning av dessa beslut.

- Nämnderna fastställer årligen fördelningsgrunder för strukturersättning och dess omfattning.
- Nämnderna fastställer årligen omfattningen av tilläggsbeloppen.
- Nämnderna beslutar om att ha indelningen av volymersättningen enligt förslaget.

- Nämnderna beslutar årligen om bidrag till fristående verksamheter, samt hanterar utbetalningarna.
- Nämnderna fastställer årligen anslagen för de gemensamt finansierade verksamheter.

Framöver föreslås nämnderna att fastställa den samlade resursfördelningen för respektive verksamhet utifrån tilldelad ram baserad på volymer, lokaler och anslag. Det innebär ett ökat ansvar för nämnd att fastställa omfattning på skolpeng internt.

Framöver föreslås beslut att fattas på nämndnivå avseende volymersättningen – undervisning, läromedel, lokaler, måltider, elevhälsa, etc och den interna fördelningen. Besluten kommer att påverka både fristående och kommunal verksamhet.