

Resursfördelning inom barnomsorg och grundskola

i Sollentuna kommun

Gustaf Kastberg

Resursfördelning inom
barnomsorg och grundskola
i Sollentuna kommun

Gustaf Kastberg

U-rapport nr 92

© KFi tillsammans med författaren
2009
KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

| | |
|---|----|
| Bakgrund och syfte | 5 |
| Analysmodell – resursfördelning i en kundvals-kontext | 7 |
| Empiriska beskrivningar | 11 |
| Resursmodellen och måluppfyllnad | 11 |
| Att verka inom resursfördelningsmodellen | 12 |
| Nivåer och olika komponenter | 16 |
| Förutsättningar inom förskolan | 17 |
| Barn i behov av särskilt stöd | 18 |
| Effekter | 19 |
| Möjliga förbättringsområden | 23 |
| Analys av resursfördelningsmodellen | 25 |
| Slutsatser | 33 |
| Välfungerande resursfördelning, men | 33 |
| Sammanfattning | 36 |
| Referenser | 38 |

Bakgrund och syfte

I Sollentuna kommun har resursfördelningen inom skola och barnomsorg sedan början av 1990-talen skett efter antal barn/elever. Valfrihet råder mellan olika producenter och resursfördelningen omfattar såväl kommunala som icke-kommunala enheter. Vissa justeringar har gjorts av resursfördelningsmodellen även om grundprincipen har bibehållits.

Modellen som tillämpas inom grund- och förskola i Sollentuna bygger på till största delen en systematisk schablonartad tilldelning och till en mindre del på en behovsstyrd icke-systematisk fördelning. De resurser som fördelas skall täcka alla kostnader som de utförande enheterna har. Avsikten är att resursfördelningsmodellen skall vara lika för alla utförare såväl kommunala som fristående.

Grundprincipen är att en så kallad peng fördelas på grundval av det elevantal en skola eller förskola uppvisar. Principen är densamma för all förskole- och grundskoleverksamhet men ersättningen varierar mellan olika åldrar. Viktningen mellan olika åldrar har förändrats och justerats över tid.

Utöver den ordinarie fördelningen av resurser som sker efter barnets ålder sker det också en systematisk fördelning som inte bara bygger på barnets ålder utan som utgår från så kallade Salsa-värden¹. Det handlar om att de skolor som kan förväntas möta mer resurskrävande barn får en kompensation för det. Fördelningen är systematisk och schablonartad till karaktären eftersom den grundar sig på statistik om förväntat utfall.

Utöver dessa mer systematiska komponenter i modellen finns även inslag av behovsprövade beslut. En sådan komponent är resurser till barn i behov av särskilt stöd (de så kallade BIBS-pengarna). Dessa medel fördelas efter behov och respektive enhet måste definiera vad för extra resurser det är som behövs. Vid varje ansökan sker sedan en bedömning av enheten för elevstöd. Ytterligare en mindre systematisk komponent i sättet resurser fördelas på är att vissa enheter får en extra tilldelning för förhöjda lokalkostnader. I praktiken är det emellertid endast några förskoleenheter som varit aktuella för detta extrastöd.

¹ Salsa-värdet är ett beräknat förväntat värde där elevernas förväntade meriter justerats med hänsyn till olika, bland annat sociala, bakgrundsfaktorer.

Den relativt enkla modell som skissades upp ovan är något mer komplex inom förskolan. Där finns fler nivåer och andra former av administration krävs kopplat till resursfördelningen. Utöver det att pengarna är viktad för olika åldersgrupper sker också en indelning av resurstilldelningen baserad på omfattningen av utnyttjandet av servicen. Vissa barn har bara rätt till förskola tre timmar per dag, andra utnyttjar bara förskolan halva dagarna medan ytterligare andra har sina barn på förskolan heldagar. Till detta skall läggas att allmän förskola är avgiftsfri.

Syfte

Studiens övergripande syfte är att belysa resursfördelningsmodellens sätt att fungera och vilka effekter modellen får för olika aktörer som berörs av modellen. Modellens funktionalitet och effekter kommer att relateras till övergripande mål i förvaltningen samt teorier kring resursfördelning.

Tillvägagångssätt

Den empiriska studien genomfördes sen vår och tidig höst 2009. Metoden som användes brukar benämnas triangulering och innebär att data hämtas ifrån olika stortors källor och är av olika karaktär. I studien har materialet bestått av intervjuer, dokument samt statistik och finansiell information. Fördelen med att förlita sig på empiriskt material av olika karaktär är att det ger möjlighet till genererandet av en mer nyanserad bild, inte minst eftersom kontraster i materialet blir tydligare.

Den huvudsakliga informationskällan har varit de intervjuer som genomförts. Sammanlagt genomfördes inom ramen för projektet 20 intervjuer. Urvalskriterierna som användes utgick från principen om att det är viktigt att få en så bred bild som möjligt. Därför intervjuades personer som kunde tänkas ha olika bilder av resursfördelningsmodellen och som kom i kontakt med den i olika sammanhang. Bland respondenterna återfanns nämndpolitiker, både oppositions och majoritetspolitiker, enhetschefer inom egenregion (här beaktades enheternas socioekonomiska situation, geografisk belägenhet samt ekonomiskt resultat), representanter för fristående skolor och förskolor samt tjänstemän centralt placerade på förvaltningen. Före intervjustudiens genomförande skedde en träff där en presentation av resursfördelningsmodellen skedde samt olika aspekter av den lyftes fram och vilka förutsättningarna var i Sollentuna kommun.

Utöver intervjuerna genomfördes också en genomgång av dokument som förvaltningen tillhandahöll. Det handlade om ekonomisk information om enheterna, beskrivningar av modellen och policybeslut samt statistik. Utöver det beaktades också tillgängligt material på Internet.

Analysmodell – resursfördelning i en kundvalskontext

Den modell som används för att analysera den tillämpade modellens funktionalitet är anpassad utifrån teorier kring resursfördelning i en kundvalskontext. Detta eftersom det är viktigt att utgå från att olika styrmodeller måste anpassas efter de organisatoriska förutsättningarna alternativt att de organisatoriska förutsättningarna anpassas till den styrmodell som används. Det talas i sammanhanget om att olika delar i organiserandet måste konfigureras. Modellen utgår dels från de konkreta mål och frågor som lyfts fram i diskussioner kring utvärderingen dels från övergripande kriterier grundade i teorin. Resonemanget tar sin utgångspunkt i de senare.

Vid tillämpande av kundvalsmodeller är en viktig utgångspunkt att beakta att den marknadslika situation som eftersträvas, med aktiva kunder och ett fullgott utbud, inte är något som kan förväntas uppstå av sig självt. Istället finns det olika saker som påverkar om en sådan situation uppstår och om det inte sker finns risken för att oönskade effekter uppstår. Diskussionen utvecklas nedan mer specifikt kring ett antal centrala kriterier som är aktuella att beakta i sammanhang där kundvalsmodeller tillämpas²: Därefter lyfts ett antal kriterier fram som är mer specifikt knutna till de förhoppningar och mål som lokalt finns i Sollentuna.

- **Komplexitet och legitimitet:** Ett kriterium som är viktigt att uppmärksamma är att den modell för resursfördelning som tillämpas uppfattas som legitim av dem som omfattas av modellen. Är modellen för komplex för att förstå, eller om den uppfattas som orättvis finns risken för att icke avsedda effekter uppstår. Bland annat på grund av att de som agerar inom modellen inte förstår kausaliteten, alltså vad en åtgärd får för effekt. Likaså riskerar önskade beteende att utebli om modellen uppfattas som allt för orättvis. Vid en utvärdering är det därför viktigt att beakta hur modellen uppfattas, exempelvis om den är enkel att förstå.

² Det ramverk för analys bygger till största delen på ramverket som presenterades i ”Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting” (Kastberg 2005)

- **Opportunt beteende och russinplockande:** Incitamentsstrukturens effekter är ett problem som uppmärksammats i litteraturen vid introduktionen av ersättningsmodeller som bygger på principen om ersättning per prestation. Risken finns att producenterna kommer fokusera på att knyta till sig lönsamma kunder som kan garantera en högre vinst eller bättre ekonomi. ”Cream skimming” eller ”russinplockande ur kakan” brukar fenomenet benämnas. Inom skolan handlar det om risken för att skolorna kommer att vilja locka till sig elever som presterar bra och kräver lite insatser och att de elever som kräver mer insatser inte anses som attraktiva. Vid utvärderingen är det därför viktigt att uppmärksamma i vilken utsträckning opportunt beteende existerar och vilket utrymme som ges för det i incitamentsstrukturen.

- **Totalkostnadsproblematiken:** Ett annat problem som är värt att uppmärksamma är risken för totalkostnadsexpansion. Flera studier har indikerat risken med prestationsersättningar som inte innehåller ett totalkostnadstak (Kastberg and Siverbo 2007; Norén 2003). Risken finns för att producenter har ett intresse av att tillskansa sig så mycket resurser som möjligt i den enskilda situationen och de kan inte förväntas ta ett ansvar för helheten. Problematiken accentueras av det faktum att den offentliga verksamheten i allmänhet och skolan i synnerhet är offentligfinansierad vilket gör att inte heller kunderna har ett intresse av att hålla nere kostnaderna. Vid en utvärdering är det därför viktigt att beakta i vilken utsträckning den konstruerade modellen hindrar en okontrollerad totalkostnadsexpansion.

- **Utbud:** Flera av kriterierna som lyftes fram ovan är generella för modeller som är av prestationsfinansieringskaraktär. Andra kriterier är mer specifikt kopplade till kundvalsmodeller och deras specifika förutsättningar. Ett sådant kriterium är utbudssituationen. Logiken i en kundvalsmodell är att resurserna skall kanaliseras mellan olika producenter via brukarnas aktiva val. På så vis kommer de producenter som erbjuder exempelvis den bästa skolgången att tillskansa sig mer resurser än de som erbjuder sämre kvalitet. En avgörande faktor är därför att det finns ett utbud som gör att det finns något att välja mellan samt att det finns olikheter i utbudet som gör att det finns incitament att välja mellan de olika producenterna.

- **Information:** Ett kriterium som är specifikt för kundvalsmodeller har att göra med informationssituationen. En avgörande komponent i alla marknadssituationer där val skall göras är att de som skall välja, i föreliggande fall föräldrarna, har den kunskap som krävs för att göra ett val. Om alla alterna-

tiv ser likvärdiga ut finns det ingen anledning att göra ett aktivt val. Information om olika alternativ är därför en viktig komponent i kundvalsmodeller och bör uppmärksammas i en utvärdering.

- **Organiseringen av egenregin:** I kundvalsmodeller finns det i regel en viss andel av producenterna och inte sällan en majoritet, som organisatoriskt tillhör samma organisation som finansierar verksamheten. Härefter kommer dessa producenter benämnas egenregin. En problematik som uppmärksammas är att egenregin inte organiseras på ett sätt beträffande ansvar som stämmer överens med intentionerna i en kundvalsmodell. Egenregin måste få så likartade förutsättningar som möjligt som de fristående producenterna. Inte minst gäller detta ekonomiskt ansvar. Exempelvis är det viktigt att egenregins producenter tilldelas ett balansräkningsansvar eftersom eftersänkta underskott fungerar som en extra tilldelning av resurser. Vid en utvärdering är det därför viktigt att uppmärksamma hur egenregin organiserats och hur ansvaret är utformat.

Utöver de kriterier som ovan diskuterats är det också viktigt att beakta de lokala kriterier som finns. Utvärderingen måste knytas till lokala mål och förhoppningar och det är viktigt att uppmärksamma även dessa. I föreliggande fall handlar det om dels hur väl den tillämpande resursfördelningsmodellen stödjer ett uppfyllande av de övergripande mål som finns, dels hur väl modellen fungerar utifrån mer specificerade aspekter.

- Stödjer modellen en flexibel skolgång så att elever inte hindras att gå snabbara fram eller att de som behöver mer tid påverkas negativt av resursfördelningsmodellen?
- Hur väl matchas faktiska förändringar i verksamhetens underlag mot förändrad resurstilldelning? Hur ser påverkbarheten ut på kort och lång sikt för verksamheterna?
- Hur väl följer den tilldelade schablonen som prestationsersättningen bygger på den faktiska närvarotiden och belastningen och vilka effekter får eventuella avvikelser? (denna punkt avser främst förskolan)
- Finns det skillnader i förutsättningarna och villkoren för de kommunala och de fristående producenterna?
- I vilken utsträckning bidrar resursfördelningsmodellen till uppfyllandet av de specificerade målen: alla elever skall nå målen i alla ämnen, Sollentuna skall

ha landets högsta meritvärden, alla gymnasiestuderande skall nå behörighet till högskolan (detta mål fokuseras inte eftersom denna rapport gäller resursfördelning inom grundskolan) samt alla elever skall känna sig trygga.

I nästföljande del sker en beskrivning av situationen beträffande skola och förskola i Sollentuna kommun. Därefter sker en analys där de presenterade kriterierna relateras till den beskrivna situationen.

Empiriska beskrivningar

Sammantaget förmedlar det empiriska materialet som genererats genom intervjuer en bild av ett system som är accepterat. Ingen framhöll att systemet borde slopas till förmån för något annat. Flera påpekade emellertid att peng-modellen som tillämpades var en viktig organisatorisk princip för de ledande politikerna och att modellen inte var ”förhandlingsbar”. Men som framgår av detta och de nästföljande avsnitten lyftes olika bilder av hur resursfördelningsmodellen fungerade fram och vilka effekter modellen förde med sig.

Resursfördelningsmodellen och måluppfyllnad

En fråga som utvärderingen söker svar på är i vilken utsträckning resursfördelningsmodellen bidrar till uppfyllandet av de mål för skola och förskola som beslutats inom kommunen.

När respondenterna under intervjuerna reflekterade över i vilken utsträckning den existerande resursfördelningsmodellen gynnade alternativt hämmade en måluppfyllnad menade flera att resursfördelningsmodellen i sig inte påverkade så mycket. Andra faktorer var viktigare för måluppfyllnaden som kompetensen bland personalen samt den totala mängden resurser som satsades. Om mer pengar sköts till skolan och förskolan skulle det kunna leda till att bättre förutsättningar skulle kunna skapas, vilket skulle bidra till en högre måluppfyllnad. Men mer resurser skulle i så fall kunna fördelas enligt befintlig modell var en uppfattning som lyftes fram. Men några respondenter menade att det egentligen inte heller behövdes mer resurser utan att för-mågan att uppfylla målen snarare var en ren kompetensfråga.

En respondent betonade att det inte spelar någon roll hur mycket resurser eller på vilket sätt de fördelas eftersom vissa av eleverna ändå aldrig kan nå upp till målen. Målformuleringen reser frågan om hur mycket grundskolan egentligen skall klara av.

Något som lyftes upp under några intervjuer var att vissa pengar borde öronmärkas för särskilda insatser. I dagsläget fanns det ingen direkt koppling mellan om en enhet fick extraresurser genom Salsa-fördelningen och hur resurserna sedan används. Om mer resurser tilldelas borde det enligt det reso-

nemanget säkerställas att de endast används till att förbättra förutsättningarna genom exempelvis mer lärarstöd.

Det framhölls också att för att uppnå målet om landets högsta meritvärde var det avgörande att de som i dagsläget var i störst behov av stöd var en grupp som måste förbättra sina meritvärden för att höja nivån totalt. Ett exempel som gavs var att genom att satsa resurser på exempelvis en elev med adhd skulle inte bara den elevens meritvärde kunna förbättras utan även andra barn i klassen skulle påverkas positivt av det extra stödet. Mer riktade resurser skulle därmed kunna bidra till ett förbättrat meritvärde genom exempelvis en lugnare miljö för flertalet.

En komponent i resursfördelningsmodellen som kunde stimulera en måluppfyllnad som lyftes fram var ersättningen som betalades ut relaterat till Salsa-värden. Några respondenter var av uppfattningen att mer resurser kunde omfördelas på grundval av Salsa-värden och att det skulle bidra till en högre måluppfyllnad. Men oavsett om mer eller mindre resurser fördelades kopplat till Salsa-värde fanns det ett behov av bättre uppföljning enligt flera. Om mer resurser satsades på dem som hade behov av det enligt en beräknat Salsavärde så borde det säkerställas att resurserna verkligen gick till det ändmålet.

En respondent menade att särskilda projekt borde initieras med punktåtgärder och att det skulle leda till en högre måluppfyllnad. Det kunde exempelvis handla om läsprojekt för barn med invandrarbakgrund eller särskilda matteprojekt. Det skulle också bidra till att skapa mer likvärdiga villkor och mer rättvisa mellan enheterna.

En faktor som skulle kunna förväntas påverka måluppfyllnaden men som begränsade sig till kommunens egenregi var upplägget där de enheter som i lägre utsträckning klarade av att uppfylla målen fick betala mer i overheadkostnader. Anledningen till detta som fördes fram var att de enheter som inte klarade av att uppfylla målen i tillräcklig utsträckning skulle behöva mer stöd. Overheadkostnaderna fick därmed en tydligare koppling till enheternas resultat.

Att verka inom resursfördelningsmodellen

Bland respondenterna som representerade eller hade god insyn i förutsättningarna för den kommunala egenregins verksamheter gavs det en relativt entydig bild av att det ekonomiska ansvaret var tydligt definierat. För den enskilda verksamheten gällde det att klara sig inom de ekonomiska ramar som den tilldelade pengarna skapade. Flera lyfte fram det några refererade till som

”trappan”. Vad som åsyftades var de rutiner som etablerats för att bemöta enheter inom förvaltningen som inte klarade de ekonomiska förutsättningarna. Trappan beskriver olika steg i en process där ansvaret accentueras. Olika åtgärder i form av stödinsatser och tydliga konsekvenser, som fråntagande av uppdrag som chef, var tänkta att skapa en följsamhet till de ekonomiska och verksamhetsmässiga ramarna.

En resultatenhetschef menade att det var bra med resultatansvar som det var utformat. Det gynnar kommunens ekonomi och det gör att de lokalt får vända och vrida på slantarna. Inte minst var resultatansvaret gynnsamt ur ett helhetsperspektiv eftersom det framkallade en följsamhet till de ekonomiska ramarna som förändrades med flödet av barn och elever.

Flera av respondenterna framhöll att accentuerandet av det ekonomiska ansvaret och de ekonomiska förutsättningarna blivit tuffare under de senaste decennierna och att det varit en gradvis utveckling. Någon refererade till anslagsfinansiering som *”en lyx som vi inte har råd med”*.

En åtgärd som tydliggjort det ekonomiska ansvaret var det ovan beskrivna regelverket kring overheadkostnader där nivån var knuten till hur väl en enhet presterade. Andra åtgärder som vidtagits för att de ekonomiska ramarna skulle klaras av egenregins enheter var att slå samman enheter. Motiv som framhölls var både att en sammanslagning av verksamheter som omfattade olika ålderskategorier skulle minska sårbarheten samt att enheter med sämre ekonomi som slogs samman med enheter med bättre ekonomi jämnade ut förutsättningarna. Den senare varianten var något som några respondenter kommenterade som en åtgärd som skapade spänningar och negativa effekter internt i de enheter som slogs samman. En enhet som klarat sin ekonomi och gjort uppoffringar kunde vid en sammanslagning få sämre ekonomi och nya besparingar som egentligen inte berodde på att deras verksamhet försämrats utan att de fick ”ta över” ett underskott.

Flera problematiserade det ekonomiska ansvaret utifrån hur mycket enheterna kunde påverka sin verksamhet. Vissa faktorer var svåra eller omöjliga att lokalt påverka och därför var det mindre rimligt att de skulle få ta ansvaret för dem.

En sak som flera lyfte fram var hur lokalkostnaderna hanterades i modellen. En aspekt av detta som framhölls var att resultatenhetscheferna inom egenregin hade liten möjlighet att påverka sina lokalkostnader. Att lokalkostnaderna skulle täckas av en peng som var lika för alla skapade enligt flera respondenter skilda och orättvisa förutsättningar. En respondent exemplifierade

rade med hur dennes skola fått delvis nya lokaler och att dessa hade en mycket högre hyra än tidigare. Men själv kände respondenten inte att de haft behov av de nya lokalerna och framförallt inte till den ökade kostnaden. Men detta var det inget som de på enheten kunde påverka.

Men det rådde ingen konsensus kring frågan om huruvida lokalerna skulle ligga inom eller utanför pengan och därmed ersättas separat. Detta beskrevs av en respondent som en *”stridsfråga”* mellan rektorerna. Som framgått var vissa respondenter negativa till de effekter inkluderandet av lokalkostnader hade. Andra menade att det var bra att lokalkostnaderna omfattades av pengan. En respondent pekade på att det ställer krav på en flexibilitet i lokal användandet som också blir en möjlighet att optimera lokalkostnaderna.

Utöver lokalkostnaderna framhölls personalen som en faktor som kunde vara svår för resultatenheterna att påverka. Eftersom enheterna i kommunens egen regi utgör delar av samma organisation behandlas de också enligt personaladministrativa regelverk som en enhet inom vilken ansvaret för personalen måste betraktas ur ett helhetsperspektiv. Ett problem med det som framhölls var att rektorerna begränsas vad gäller möjligheterna till strategiska rekryteringar. Före nya rekryteringar kan göras måste exempelvis personal som blivit övertalig på andra skolor tas in.

Att klara ekonomin

Det viktigaste för att lyckas i modellen beskrevs fulla klasser vara. Eftersom skolornas kostnader till stor del kan beskrivas som fasta får det stora effekter om en eller några elever i en klass slutar. Problematiken förstärks av att intäktsbortfallet om en student slutar är i princip omedelbart medan anpassningen av kostnadsvolymen tar längre tid. Flera respondenter som representerade förskoleverksamheter menade att även kommunens agerande vid förändringar i resursfördelningsmodellen skapat problem genom att förändringar annonserats för snart inpå genomförande vilket givit för lite tid till anpassning. Det är inte heller alltid rimligt att minska sina kostnader fullt ut eftersom verksamheten kanske måste ha en kapacitet att ta emot ökade volymer i framtiden.

Under intervjuerna lyftes det fram att kommunen kunde skapa bättre rutiner för att stödja enheterna i processen med att matcha kostnader och intäkter. Ett bättre stöd borde enligt en respondent kunna ges när enheter blev stående med övertalighet. Detta skulle kunna skapa en större intern flexibilitet som skulle underlätta för enheterna att ta sitt ekonomiska ansvar.

Uppfattningen framkom också under intervjuerna att det kunde behövas att politikerna tog ett övergripande ansvar för situationen i kommunen beträffande antalet skolor. Vissa skolor pekades ut som för små och andra som felplacerade och gällande dessa borde det tas övergripande beslut om hur de skulle hanteras. En respondent som representerade en enhet som inte hade parallella klasser framhöll att det var svårt att klara ekonomin om en skola inte hade två paralleller eftersom det skapar vissa stordriftsfördelar. Det räcker inte enligt en respondent med att strategin begränsas till att alla enheter skall klara budget. I vissa fall borde politikerna bestämma om det är rimligt att ha kvar en skola och sedan bestämma var det får kosta.

Gällande det skarpa ekonomiska ansvaret ansåg en respondent att det borde finnas mer av en koncerntanke. Om vissa enheter gjorde överskott borde andra tillfälligtvis tillåtas gå med underskott:

”Man borde se kommunens enheter som tillhörande en och samma koncern. Vissa skolor skulle en period tillåtas gå med underskott om andra skolor gör överskott. Man kan behöva satsa på vissa skolor under en period för att det på sikt skall bli bra.”

Inom förskolan beskrevs den kommunala styrningen av egenregin som mer inriktad på att hantera strukturella problem än inom grundskolan. Detta för att det mellan olika områden kunde variera en hel del hur många barn som fanns i området och var i behov av förskola. Detta gjorde det viktigt att se över och matcha utbudet geografiskt mot efterfrågan. Men andra respondenter menade att situationen trots allt präglades av en överetablering och att det fanns för många tomma platser.

Resursfördelningens betydelse för förvaltning och politiker

För förvaltningen innebär resursfördelningsmodellen att en viktig komponent i styrningen är prognosmakandet. Svängningar i elevunderlaget kan förändra de ekonomiska förutsättningarna inte bara för enskilda skolor utan även för kommunen som helhet.

För politikerna innebär modellen med ett decentraliserat ansvar och en resursfördelning enligt pengmodellen att fokus hamnar på prioriteringar på ett mer övergripande plan. Resurser kan viktas olika mellan olika åldrar och på det viset kan signaler skickas om politiska intentioner. Under intervjuerna framhölls emellertid trubbigheten i detta sätt att styra. Att en peng höjs eller sänks för en viss åldersgrupp behöver nödvändigtvis inte innebära att det

också i praktiken förändrar något. Men en intervjuad politiker menade att det viktigaste med resursfördelningsmodellen var att den understödjer valfriheten för kommuninvånarna och att det var det övergripande målet.

Nivåer och olika komponenter

Vad gäller nivåerna i modellen för de olika ålderskategorierna var det inga större förändringar som efterlystes. Några av respondenterna kommenterade de senaste ändringarna i viktningarna som gjorts och det var företrädelsevis de som drabbats negativt som påvisade detta. En respondent som företrädde en förskola menade exempelvis att de drabbats när pengarna för de äldre barnen viktats ner.

En sak som problematiserades kopplat till de nivåjusteringar som gjorts var att eftersträfvade effekter kanske inte uppnåddes. Om politiker exempelvis ville förbättra situationen för mindre barn och därför viktade upp dem i resursfördelningsmodellen fanns risken att det i praktiken inte ledde till någon förändring eftersom skolorna själva bestämde hur de interna prioriteringarna skulle göras.

En komponent i resursfördelningsmodellen bygger på att enheterna får en viss del resurser tilldelade sig kopplat till Salsa-värdet. Respondenterna ställde sig över lag positiva till att enheter som hade elever som kunde förväntas behöva extra stöd skulle få det. Däremot var det vissa som menade att fördelning av resurser baserat på Salsa inte var optimalt. Eftersom Salsa-värdet är ett förväntat värde baserat på bland annat sociala faktorer behöver det i praktiken inte innebära att en enhets faktiska behov återspeglas. En respondent menade att den enhet som personen i fråga representerade hade ett mycket större faktiskt behov än vad som återspeglades i deras utfall beträffande Salsavärdet. Att det var så berodde enligt respondenten på att de hade en profil som lockade till sig barn med extra behov av stöd.

Flera respondenter ställde sig dock frågan om den förhöjda ersättningen som Salsa-pengen gav verkligen ledde till några specifika insatser eller bara en allmän förstärkning av enhetens ekonomi. Ingen av respondenterna som representerade skolorna lyfte heller fram exempel på att något möjliggjorts specifikt på grund av den extra tilldelningen.

Det framkom också återkommande under intervjuerna funderingar kring om inte en ännu större andel av resurserna borde fördelas relaterat till Salsa.

Förutsättningar inom förskolan

Flera av respondenterna som hade insyn i rutinerna kring resursfördelningsmodellen inom förskolan menade att det tog mycket tid i anspråk på enheterna. I vissa fall var föräldrarna tvungna att lämna in intyg och detta skulle administreras. En annan aspekt av detta hade att göra med att föräldrarna hade rätt till olika mycket barnomsorg beroende på exempelvis arbetssituation:

”Detta med heltidsbarn, halvtidsbarn och 15 timmarsbarn är komplicerat. Det krävs mycket administration på enheten och det är svårt att hålla reda på allt. Det krävs mycket intyg från föräldrarna.”

Flera av respondenterna som representerade förskolor betonade dock att det var viktigt att följa de regelverk som fanns och att de var noga med att göra det. Om det sedan skedde någon uppföljning var det ingen som visste säkert.

En sak som lyftes fram kopplat till nivåindelningen på ersättningen var att de enheter som hade många halvtidsbarn missgynnades ekonomiskt. De enheter som hade många heltidsbarn fick en bättre ekonomisk situation. Miss-tankar fanns också om att detta ledde till att vissa förskolor påverkade föräldrarna att anmäla en högre nyttjandegrad än den faktiska. Detta för att enheten skulle få mer resurser till sig, vilket kunde skapa en bättre situation för både barn och personal. En respondent menade emellertid att den höjning som gjorts av halvtidspengen borde leda till att incitamenten för att ha många heltidsbarn minskade.

En förändring som nyligen infördes var att de enheter som hade öppet mer än 10 timmar per dag skulle erhålla en extra ersättning. Detta var något som de respondenter som representerade förskolor såg positivt på.

En sak som flera respondenter lyfte fram och uttryckte negativa uppfattningar om var att beräkningsgrunderna för utbetalning av ersättning ändrats nyligen. Från att tidigare betalat ut månadsvis baserat på ett mätdatum per månad, ersätts nu verksamheten dag för dag. Förändringen innebar att nya barn som börjat efter sommaren och som ersatt 6-åringarna som gått över till förskoleklass, måste vara inskrivna från och med 1:a augusti för att ersättning skulle utgå för hela månaden. Det skulle enligt respondenterna föra med sig oönskade effekter som att barn skulle börja skolas in före sommaruppehållet trots att detta varken var optimalt för barnen eller för verksamheten.

Flera av respondenterna efterlyste ett enklare upplägg för resursfördelning och uppföljning av förskoleverksamheten. Bland dem som intervjuades och

som hade insyn i enheternas arbete uttrycktes uppfattningen att rutinerna i dagsläget var arbetsamma. Som förslag på förenkling lyftes möjligheten att införa mindre differentierad taxa och en respondent menade att det kanske bara skulle finnas en taxa för alla oavsett nyttjandegrad.

Barn i behov av särskilt stöd

Om verksamheterna har uttömt de egna resurserna när det gäller barn i behov av särskilt stöd kan de söka BIBS bidrag hos Elevstödsenheten. Vid ansökan ska de skicka in senaste åtgärdsprogrammet, samt eventuella utredningar av pedagogisk eller psykologisk karaktär, samt fylla i en ansökningsblanketten där verksamheten (förskolechef/rektor) redogör för vad problemet är och om de får ett bidrag beskriva hur pengarna ska användas. Elevstödsenheten avgör därefter i samtal med cheferna om bidrag beviljas eller ej utifrån de uppsatta kriterierna för BIBS ansökan.

Ansökan om extra resurser sker en gång om året på våren. Under intervjuerna framkom det kritik kring detta och att det hade varit bättre om det kunde sökas efterhand som behov uppstod eller identifierades. I själva ansökan skall enheterna definiera dels varför resurserna behövs, vilket behov som finns, dels vad som skall åstadkommas, vilket beskrevs som målet med extra-resurserna. Extra resurser beviljades i olika nivåer med den högsta på 210 000 sek.

Denna process upplevdes av alla som beskrev den som mycket gedigen och att det verkligen krävdes en noggrann beskrivning av de behov av extra-resurser som fanns. Flera respondenter upplevde det som en bra process:

”det är en otroligt gedigen process och det går inte att fuska. Men det är en bra process och vid behov hanteras det snabbt med en bra dialog”.

Det framkom emellertid synpunkter på att processen var för krävande och att skolorna fick lägga orimligt mycket tid på ansökningarna. Trots den gedigna processen vittnade några respondenter om att när så krävts hade ansökningar behandlats skyndsamt.

Men om processen var något som flertalet tyckte fungerade väl var den samlade mängden resurser som fanns avsatta för barn med särskilda behov något som fler ifrågasatte. De flesta menade att det borde finnas mer resurser som var reserverade för dem som hade behov av dem och att i dagsläget skulle för mycket hanteras inom ramen för den ordinarie peng. Alla som var i behov av särskilt stöd fick inte de resurser som behövdes. Exempel som lyf-

tes fram var att det borde finnas bättre möjligheter att få elevassistenter. Ett exempel som lyftes fram var att barn med adhd skulle vara grund för en extra resurs. Ett annat att särskilda undervisningsformer för elever med långsam inlärnin g borde utvidgas. Detta knöts också till möjligheten att förbättra måluppfyllelsen enligt flera. Om resurser satsades på dem som behövde mest stöd skulle både målet om höjda meritvärden och målet som trygghet uppnås i större utsträckning. *”Hur trygga kommer de elever som är långsamma i sin inlärnin g känna sig i en ordinarie undervisningssituation”*, menade en respondent exempelvis.

Men det fanns också de som menade att BIBS-pengarna lika gärna kunde fördelas ut enligt de principer som Salsa-pengarna i dagsläget fördelas ut eller läggas in i grundpengen. Motiv till det som lyftes fram var att skolorna borde bygga upp strukturer som gör att särskilda insatser inte blir lika resurskrävande.

Något som efterfrågades var en uppföljning av vad som egentligen händer när extra resurser tilldelas av enheten för elevstöd. Kunskapen om resurserna verkligen används på rätt sätt och om positiva effekter verkligen uppnås saknas enligt flera respondenter. Detta lyftes också fram som en fråga som var viktig för höjandet av meritvärdet. Inom den enhet som arbetar med ansökningar och beviljande av extra resurser hade de etablerat en uppföljningsprocedur som innebar att samtliga nybeviljade ärenden följdes upp inom ett år efter beviljandet. Denna uppföljning innebar att utfallet ställdes mot de mål som specificerats i ansökan om extra beviljade medel. För en individ kan det förekomma att flera mål specificerats och i de fallen sker utvärderingen mot samtliga mål.

Formulerandet av målen i ansökningarna är inte styrda eller knutna till de mål som återfinns i kommunens strategiska plan. Istället är målen helt inriktade på den enskilde individens situation och hur den kan förbättras. Däremot framhöll en respondent att som en naturlig konsekvens av att den enskilde eleven eller förskolebarnet får sin situation förbättrad kommer också de strategiska målen att uppnås.

Effekter

Konkurrens, gott rykte och valfrihet

Flera respondenter framhöll att det i och med den konkurrens som fanns och att det hela tiden fanns en risk för att förlora elever var viktigt att ha ett gott rykte. Några respondenter exemplifierade med enheter som de hade insyn i

och som fått ett försämrat rykte och som en konsekvens av det tappat elever. Det goda ryktet var därmed en viktig konkurrensfördel. Betoningen av vikten av det goda ryktet och att det hela tiden fanns en risk att förlora barn till andra skolor indikerar att det rådde en verklig konkurrenssituation. Flera av respondenterna menade också att det inom Sollentuna fanns ett överutbud. En annan effekt som lyftes fram var att resursfördelningsmodellen gynnade valfriheten. En respondent betonade att det var viktigt att resurserna fördelades på ett sätt som stimulerade och möjliggjorde valfrihet.

Gynnar effektivitet

Av intervjuerna framgår det att resursfördelningsmodellen gynnar en anpassning av kostnader till de intäkter enheterna har. Samtliga respondenter vittnade om detta. På ett mer övergripande plan handlar det om att enheterna måste ha en hög grad av kostnadsmedvetenhet. De som arbetat lite längre inom skolan eller hade erfarenheter från andra kommuner med anslagsfinansiering påpekade att skillnaden var stor jämfört med att verka i en anslagsfinansiering. Ett uttryck för detta var att flera betonade vikten av att ha fulla klasser eftersom det var svårt att få ekonomin att gå runt med tomma platser. Men pressen mot kostnadseffektivitet var också tydlig i att systemet förutsätter en matchning mellan kostnader och intäkter. Ytterligare ett uttryck för betoningen på ekonomi var att aktiva försök gjordes för att dra nytta av skalfördelar på olika sätt som genom att slå samman skolor. De som hade små enheter pekade i sin tur på problemen med att klara ekonomin. Utöver det stimulerar systemet också till ett effektivt lokalutnyttjande.

En annan effekt som lyftes fram var att eftersom skolorna var tvungna att anpassa sig till förutsättningarna som gavs tvingade det också fram ett nytänkande hos skolledare och personal. En respondent beskrev det som att "konservativa" skolledare måste tänka om annars klarar de inte av att axla uppdraget.

Rättvisa och likvärdiga villkor

Flera av respondenterna menade att det skapas en rättvisa mellan de olika producenterna eftersom alla verkar under samma villkor. Ingen ifrågasatte, som framgick ovan, att exempelvis den kommunala egenregin skulle verka på samma villkor som fristående producenter. Genom den tydlighet som finns i modellen skapas också en transparens som gör att det är lätt att avgöra om alla behandlas lika, vilket enligt flera respondenter framhållits som problem i andra kommuner. Men det sätt som modellen är uppbyggd på i kombina-

tion med egenregins ekonomistyrning gör att det är lätt att se om det finns skillnader i förutsättningarna. En respondent beskrev det:

”Sedan är det ett transparent system som gör att det blir tydligt att vi inte skjuter till mer pengar till den kommunala verksamheten. Vi garanterar likvärdiga villkor.”

Men även om ingen av respondenterna ansåg att resursfördelningsmodellen i sig gav skillnader i förutsättningarna menade flera respondenter att det ändå fanns skillnader. Några respondenter som representerade enheter inom egenregi menade att de som verkade med andra huvudmän hade en större frihet bland annat gällande lokaler och personal. En annan exemplifierade med att kommunens egenregi var tvungna att vara ansluta till kommunens informations- och datatjänster och beslut rörande sådana tjänster togs av andra än dem.

Risken framhölls också att en situation skulle utvecklas där de kommunala enheterna fick ta emot de elever som hade störst behov medan de bästa skulle söka sig till friskolorna, att det skulle skapas ett ”A- och ett B-lag” bland skolorna som en respondent uttryckte det. Andra menade emellertid att någon sådan utveckling inte kunnat skönjas än och att vissa friskolor dessutom hade en högre andel barn som kunde förväntas vara i större behov av stöd än genomsnittet. En respondent pekade också att vad gällde de utbetalningar som gjordes för barn i behov av särskilt stöd var det inte så att kommunens egenregi hade fler och detta stödde personen på en utredning som gjorts tidigare.

Osäkerhet om effekt av åtgärder

Ett mål med styrningen som etablerats och som lyftes fram under intervjuerna är att politiker och tjänstemän centralt inte skall styra detaljer utan istället skall genom en decentralisering ansvar och befogenheter lyftas ner på enhetsnivå. En effekt av det sätt som resurser fördelas på och styrningen är upplagd på är emellertid att det finns en okunskap om och undran inför vad exempelvis nivåskillnader i pengarna leder till. Flera respondenter ställde sig undrande till vad exempelvis den förhöjda pengarna som är knuten till Salsa egentligen leder till. Vissa uppföljningar sker emellertid, bland annat följs personaltätheten på förskolor.

Nytänkande

En effekt som lyftes fram var att resursfördelningsmodellen tvingade fram ett nytänk och en press mot förändring lokalt. De enskilda enheterna och en-

hetscheferna måste vara lyhörda för förändrade förutsättningar eftersom de måste ta det fulla ansvaret. Chefer som inte lyckats anpassa sin verksamhet får ta konsekvenserna av det.

Flexibel skolstart

Ett område som lyftes upp särskilt under intervjuerna var på vilket sätt den befintliga resursfördelningsmodellen påverkade flexibel skolstart och genomströmning. Initiativ i kommunen hade tagits som bland annat innebar att barn från och med det år de fyller fem skall få börja i skolan.

Bland de intervjuade gavs ingen entydig bild av hur resursfördelningsmodellen gynnade eller hämmade tidigare skolstart och genomströmning. Några menade att det faktum att eleverna för med sig en peng gör att den mottagande skolan har ett intresse av att få till sig nya elever. Exempel lyftes fram på hur skolor försökt locka till sig elever genom att lova platser i grundskolan till dem som bytte till skolan tidigare än ordinarie skolstart. På samma sätt pekade respondenter på att det för förskolans del fanns incitament att försöka hålla kvar barnen fram till ordinarie skolstart eftersom de annars riskerade att stå med en tom plats ett antal månader. Detta samtidigt som möjligheterna att ”fylla på” är begränsade.

”Vi ser till barnens behov. Vi måste ha fulla grupper och då kan vi inte ha flexibel skolstart och lämna platser lediga från augusti till januari.”

Flera av de intervjuade menade att frågan om flexibel skolstart var något som inte i någon större utsträckning hade att göra med resursfördelningsmodellen. Istället handlade det om att som pedagog ifrån fall till fall avgöra om det var lämpligt för ett barn att börja skolan tidigare än andra i samma årskull.

Några av de intervjuade menade att de kunde skapa en flexibilitet som inte bara handlade om tidigare start och snabbare genomströmning. Åldersintegrerade klasser framhölls som ett arbetssätt som gynnade en flexibilitet i lärandet för den enskilde individen. En respondent pekade på hur de på en skola arbetade med matteprojekt tillsammans med ett gymnasium för att de elever som kommit långt skulle få fortsatta utmaningar.

Något flera respondenter uppehöll sig kring var att den rådande inställningen bland många uppfattades vara att det fanns ett stort fokus på klassen och årskullen som helhet. Barnen börjar i en klass och följer den sedan och den ordningen är det få som ifrågasätter. Flera ställde sig också skeptiska till om det överhuvudtaget var bra att barn började i skolan tidigare än brukligt

på grund av att den sociala mognaden kunde släpa efter den intellektuella. En respondent betonade emellertid att flexibilitet gällande skolstart och genomströmning var viktigt så att de elever som låg långt framme inte behövde ”stå och stampa”.

Men över huvud taget föreföll frågan om flexibel skolstart inte vara högt prioriterad bland dem som arbetade inom skola och förskola bland respondenterna. Flera av dem hade inte reflekterat över möjligheterna eller de begränsningar som fanns överhuvudtaget. En respondent framhöll att det snarast handlat mer om att säkerställa att eleverna under sin skolgång fick ett minimiantal undervisningstimmar och att en snabbare genomgång snarast borde resultera att eleven inte fick ta del av detta minimiantal.

Möjliga förbättringsområden

Samtliga respondenter uppmanades under intervjuerna att peka på om saker knutna till resursfördelningen kunde förändras. Flera respondenter svarade att det inte var så mycket som behövde ändras och en menade att man nog mest rörde till det om man ändrade i systemet. Nedan listas de uppfattningar som fanns kring potentiella förbättringar.

En sak som flera pekade på var att de som inte hade svenska som *första språk eller modersmål* var en grupp som det borde satsas mer resurser på. Ett led i det som lyftes fram av flera respondenter var att modersmålsstödet kunde vara mer frikostigt. Gällande regler kring modersmålsstödet, att minst fem elever med ett visst språk måste finnas i kommunen för att undervisningen skulle ske i språket, borde slopas menade en respondent.

En sak som lyftes fram av respondenter som representerade föreskolor var att kommunen borde se över den ändring som gjorts kring *beräkningen gällande augusti*. Den förändrade grunden riskerade att leda till icke önskvärda effekter som tidigarelagda inskolningar.

En annan sak som lyftes fram var att det kanske borde finnas *en riktlinje om hur resurserna användes*. Det exempel som lyftes fram var att det borde finnas en gräns för hur stor andel av skolpengen som fick utgöras av lokal-kostnader. Det borde också tydliggöras att resurser som satsas för att möjliggöra specialpedagogiska satsningar öronmärktes för detta.

Några respondenter förespråkade en *sammanslagning av de olika delarna i peng* så att alla resurser skulle fördelas via den ordinarie peng. Salsa och BIBS-pengar skulle då ”bakas” ihop med skolpengen till en peng. Även särskilda resurser för svenska som andra språk samt det särskilda kvalitetssä-

ringsbidraget inom förskolan lyftes fram som något som eventuellt kunde bakas in i pengan.

Eftersom vissa enheter inom egenregi har svårt att klara sig i konkurrensen menade flera att det borde finnas en *strategi för hur situationer med överkapacitet* skulle hanteras.

En sak som kommenterades var det faktum att vissa enheter inom egenregi som inte klarade de uppställda kraven fick betala mer i overheadkostnader. Det var ingen som ifrågasatte regeln som sådan under intervjuerna men däremot vad som erhöles för den extra pengan. *Stödet borde utvecklas* bättre så att mer erhöles för den förhöjda pengan.

Några respondenter pekade på att det kanske kunde vara aktuellt att *omvikta nivåerna* på pengan. Ett förslag som lyftes fram var att mer borde satsas på de yngre inom förskolan. Ett annat förslag var att föra resurser från högstadiet till låg och mellanstadium.

Ett återkommande tema var att det behövdes *mer resurser för de elever som var i behov* av särskilt stöd. Ett sätt att uppnå detta på som lyftes fram av flera var att fördela mer resurser via Elevstödsenheten och att fördela mer via Salsaviktningen.

En annan sak som lyftes fram kopplat till egenregi var att *koncerttanken kunde stärkas* och ta sig uttryck i att vissa enheter inom egenregi kunde tillåtas gå back om andra gjorde ett överskott.

Kommunen i egenskap av hyresvärd fick klä mycket skott under intervjuerna. Hyrorna ansågs höjas i en takt som åt upp uppräkningspengen samtidigt som servicen och underhållet sköttes under all kritik.

Analys av resursfördelningsmodellen

I denna del sker en analys av resursfördelningsmodellen utifrån de kriterier som presenterades i den inledande delen. Kriterierna diskuteras var för sig. Denna diskussion ligger sedan till grund för de mer övergripande slutsatser som dras i nästa del.

Komplexitet och legitimitet: Dessa aspekter beskrevs som avgörande för att en modell skall verka och få effekter. Men om modellen brister och är för komplex eller inte uppfattas som legitim kan det vara en potentiell källa till mindre önskvärda effekter

Resultatet av intervjustudien ger för handen att resursfördelningsmodellen inom skola och förskola i Sollentuna kommun är accepterad och ej ifrågasatt i någon större utsträckning. Inga alternativa modeller eller principer för att fördela resurser på lyfts fram. Inte heller är det någon del som sticker ut som kraftigt ifrågasatt. Den fråga som diskuteras mest är hur lokaler skall hanteras, men det fanns både de som argumenterade för och emot att pengarna skall täcka lokalkostnaderna och inte ersättas separat.

Vad gäller komplexiteten föreföll det vara så att respondenterna hade god kännedom om modellens konstruktion. Någon var lite undrande inför hur Salsa-komponenten var konstruerad. Men framförallt inom grundskola föreföll det inte vara några problem att förstå sig på modellen. Däremot beskrevs modellens konstruktion gällande förskola som mer komplex och framförallt mer arbetsintensiv. Därmed inte sagt att den var svår att förstå sig på.

En samlad bedömning ger för handen att modellen är accepterad och legitim och att komplexitetsgraden inte är av sådan art att modellen var svår att begripa.

Opportunt beteende: Risker för oportunt beteende beskrevs som en risk för att framförallt producenterna skulle rikta in sig på vissa elever/barn som inte kunde förväntas vara särskilt resurskrävande.

Att vissa enheter skulle få dra ett tyngre lass än andra på grund av att de

fick ta hand om dem med mest problem var något som lyftes fram och problematiserades, framförallt som ett potentiellt hot inför framtiden och en farhåga. Men det var däremot ingen som pekade på att det skedde några faktiska försök att förhindra att vissa antas eller att locka till sig en specifik kategori elever. Däremot pekade fler på att speciellt en enhet hade ett urval av elever som gjorde att de nog hade ett tuffare uppdrag än andra. Men det berodde snarast på att den enhetens inriktning attraherade fler som hade sämre förutsättningar.

När respondenterna ombads reflektera över möjligheterna att neka en elev på grund av att det skulle vara mer fördelaktigt ekonomiskt att anta någon annan framhölls att det inte gick att göra så och att det inte skedde.

Bilden som ges är därmed att opportunt beteende inte var ett problem då studien genomfördes.

Totalkostnadsproblematiken: Problematiken med totalkostnaden i resursfördelningsmodeller är knuten till att finansiären, i detta fall kommunen, delvis släpper kontrollen över hur många prestationer som skall ersättas. Problemet är dock olika stort inom olika verksamhetsområden och beroende av hur modellen konstrueras.

En stor del av resurserna fördelades enligt principer som skapade ett samband med demografiska variationer. Det i sig skapar en förutsägbarhet men också en viss risk för totalkostnadsökningar. En potentiell källa till minskad kontroll är ersättning som bedöms efter behov. I stort sett handlade emellertid det i Sollentuna om ersättning till enheter som hade barn i behov av särskilt stöd. De rutiner som etablerats kring utbetalning av stöd till enheter som kunde uppvisa ett särskilt behov förefaller emellertid minska risken för överraskningar. En bidragande faktor som går att lyfta fram är att ansökningar skall ske under en viss period varje år vilket gör att det före det att resurserna betalas ut går att se en helhet gällande kostnader.

Ytterligare en potentiell faktor som kan bidra till en totalkostnadsproblematik är budgetföljsamheten hos egenregin. Om egenregin inte klarar av att hålla sig inom de ramar som pengarna stipulerar sker en expansion av totalkostnaden. Detta har iakttagits i andra studier. Inom skola och förskola förefaller emellertid budgetföljsamheten vara god och det finns ett åtgärdsprogram för att hantera avvikelser. Situationer kan emellertid snabbt uppstå om exempelvis elevunderlaget viker kraftigt för en skola inom egenregin och möjligheten inte finns att snabbt anpassa kostnaderna. Det torde emellertid vara ett problem av övergående karaktär.

Sammantaget förefaller det inte finnas några större aktuella eller potentiella problem beträffande totalkostnaden. Modellen är konstruerad på ett sätt som minskar risken samtidigt som den övriga styrningen är inriktad på ekonomisk kontroll.

Utbud: Utbudskriteriet hänger nära samman med resursfördelnings roll i en kundvalsmodell. Endast genom en god utbudssituation med ett visst övertbud kan modellen förväntas fungera fullt ut.

De beskrivningar av utbudssituationen som gjordes indikerar att det existerade en utbudssituation som matchade efterfrågan och det med ett visst överskott. Inom kommunen beskrevs det finnas en överkapacitet inom både skola och förskola. Trots att kommunen geografiskt inte är särskilt vidsträckt varierade det emellertid mellan olika områden hur utbudssituationen såg ut, men då främst gällande förskola. I vissa kommundelar upplevdes en brist på platser medan i andra fanns det många tomma platser. Men på övergripande nivå fanns det således ett utbudsoverskott. Möjligheterna till en matchning mellan utbud och efterfrågan ökar också genom närheten till andra kommuner och deras utbud av skolor.

Några respondenter oroade sig över utbudssituationen. Det ifrågasattes hur detta skulle kunna lösas spontant och några efterfrågade mer aktiva åtgärder för att minska utbudet. Vissa förändringar som skett inom egenregin kan också ses i ljuset av utbudssituationen och de variationer som uppstår på efterfrågesidan. En sådan sak var att skolor inom egenregin slagits samman med syftet att ha skolor som täcker flera stadier, vilket jämnar ut demografiska svängningar över tid.

Sammantaget framstår utbudssituationen vara sådan att den skapade förutsättningar för en effektiv resursfördelning i en kundvalskontext. Effektiv i bemärkelsen att utbudet möjliggör en rörlighet som gynnar och tillför resurser till enheter med gott rykte och hög kvalitet.

Information: För att kunder, i det här fallet föräldrar och barn, skall kunna ta del av det utbud som finns och göra aktiva väl genomtänkta val måste det finnas en fullgod information om utbudet.

Baserat på intervjumaterialet tonar en bild fram av föräldrar och äldre barn som aktiva i sina val. En viktig informationskälla beskrevs enheternas rykte vara. Hur mycket föräldrarna tar del av de kvalitetsrapporter som enheterna måste sammanställa är mer oklart. Den information som ställs samman och det sätt som den presenteras på är emellertid inte utformat på ett sätt som underlättar i en valsituation³.

³ Detta baserar sig på de slutsatser som dras i Rapporten om kvalitetssäkring.

Via kommunens hemsida går det att informera sig främst om vilka enheter som finns. Där finns också länkar till de olika enheterna och där finns det kompletterande information. På kommunens egen hemsida finns emellertid ingen information som gör att det tydligt går att bedöma skillnader i kvalitet och utbud. Exempelvis ges det ingen indikation om vilka enheter som fallit ut bäst eller sämst i olika kvalitativa avseenden. Det framkommer heller ingen information om enheternas ekonomi, vilket kunde vara intressant eftersom färre förmodligen vill sätta sina barn i en skola som står på ruinens brant.

Sammantaget finns det utrymme att förbättra situationen ytterligare beträffande den information som finns. Inte minst eftersom kommunen tar initiativ till en rad kvalitetsuppföljande åtgärder samt internt använder kvalitetsvariabler i sin styrning. Mer information ger föräldrar en bättre möjlighet att göra informerade val, vilket enligt en kundvalslogik leder till högre kvalitet.

Organisering av egenregin: Redan under rubriken totalkostnad ovan konstaterades det att hur egenregin organiseras och styrs är av vikt för hur väl resursfördelningen kan förväntas fungera.

Granskas några viktiga dimensioner i organiserandet av egenregin förefaller organisationen vara anpassad till en situation med en kundvalsmodell. Den kanske viktigaste dimensionen rör hur det ekonomiska ansvaret är utformat. Ansvaret måste vara utformat så att egenregin inte får en annan incitamentsstruktur än övriga aktörer på kundvalsmarknaden. I Sollentuna verkade samtliga enheter inom ramen för samma resursallokeringsmodell och inga andra principer tillämpades inom egenregins organisation.

En annan relaterad dimension är kopplad till hur ansvar utkrävs och om det finns en koppling till det ekonomiska resultatet. Om enheter inte måste ta ansvar för resultatet kan exempelvis budgetföljsamheten förväntas urholkas. Två huvudprinciper för ansvar brukar lyftas fram: påverkans- och ansvarsprincipen. Enligt ansvarsprincipen måste den som har ett ekonomiskt ansvar ta ansvar för utfallet oavsett om en möjlighet att påverka ansvaret finns. Denna princip kan beskrivas som en hårdare princip än påverkansprincipen som säger att endast om en ekonomiskt ansvarig kan påverka sin ekonomi skall ett ansvar utkrävas. Som egenregin organiserats och ansvaret artikuleras kan emellertid ansvaret beskrivas enligt den så kallade ansvarsprincipen. Det fanns också tydliga åtgärder framtagna för att hantera situationer med enheter som inte klarade ekonomin. Bland annat den så kallade ”åtgärdstrappan”.

Sammantaget förefaller därmed egenregin vara organiserad på ett sätt som var väl anpassat till en kundvalsmodell. Risken för att egenregins organisering skall få negativa konsekvenser för modellen torde vara små.

Matchning: En modell som bygger på att resurser fördelas utifrån utförd prestation innebär att aktörerna måste anpassa sin verksamhet efter förändringar i antalet utförda prestationer. En annan aspekt av matchningen handlar om i vilken utsträckning nivåer i modeller och resursfördelnings konstruktion avspeglar den kostnad en enhet faktiskt har. Det första handlar om att anpassa kostnad efter tilldelning och det sistnämnda att anpassa tilldelning efter kostnad.

Vad gäller anpassning av kostnader efter tilldelning går det att peka på en strukturell dimension och en situationsknuten dimension. Den situationsknutna dimensionen handlar om att hantera den situation som uppstår. Det går att konstatera att enheterna måste anpassa sig och därför förefaller göra det. Det lyftes emellertid fram olika aspekter som försvarade att matcha intäkter mot kostnader. Intäkterna kunde snabbt förändras om exempelvis några elever valde att byta skola samtidigt som att minska kostnaderna tar längre tid. Personalkostnaden är svår att snabbt åtgärda, likaså lokaler. Det var främst representanter för kommunens egenregi som problematiserade detta. Flera pekade också på att egenregin hade svårare att anpassa sig eftersom de var en del av kommunen och därmed ägde färre beslut, bland annat beträffande lokaler och personal, än fristående producenter.

Inom förskola lyfte representanter för både egenregin och fristående producenter fram att kommunen ibland när förändringar gjordes i resursfördelningsmodellen meddelade dessa förändringar för snabbt inpå att de trädde i kraft. Det gjorde det svårt att hinna med att anpassa verksamheten.

Den strukturella dimensionen handlar om skapande av, eller ibland brist på förutsättningar för, att hantera variationer. Granskas det empiriska materialet framgår det att matchningen inte bara handlar om att med befintligt struktur försöka hantera förändrad resurstilldelningen. För att klara variationen i resurstilldelningen måste också en struktur skapas inom enheterna som gör att det internt går att hantera situationen. Under intervjuerna framkom det att vissa enheter på grund av att de exempelvis var för små inte kunde klara ekonomin på samma sätt som större. Detta återspeglas också i att enheter inom egenregin slagits samman i större enheter, bland annat genom att integrera stadier, vilket minskar sårbarheten beträffande olika storlek på ålderskullarna.

Vad gäller matchning av resurser till faktiska kostnader förefaller modellen vara avvägd så att rimliga förutsättningar ges. En indikator på detta var att få av intervjupersonerna menade att en höjning av resurstilldelningen var nödvändig. Däremot lyfte vissa fram att mer resurser borde satsas på en viss ålderskategori, men det handlade då om att en omviktning skulle vara aktuell. En annan aspekt som framhölls var att vissa enheter kunde ha mer resurskrävande barn men att de inte kompenseras för. I sammanhanget lyftes den Salsa-relaterade komponenten i modellen fram eftersom den endast är schablonbaserad.

En särskild utveckling kan göras kring förutsättningarna inom förskolan. Dels för att modellen inom detta område är mer komplex, dels för att några respondenter ställde sig frågande till om enheterna verkligen fullgjorde det de skulle enligt modellen. Den sistnämnda farhågan gällde främst huruvida vissa fristående förskolor registrerade barn som bara utnyttjade förskolan på deltid som heltidsbarn. Statistiken som visar att de kommunala enheterna hade en något högre andel deltidbarn⁴ öppnar för att så skulle kunna vara fallet. Men skillnaden i statistiken skulle också kunna bero på andra faktorer. Representanter för de fristående förskolorna betonade emellertid vikten av att sköta registreringen korrekt.

Sammantaget förefaller resursfördelningsmodellen som den konstruerats skapa rimliga förutsättningar både för skolor och förskolor att matcha kostnader mot intäkter, bland annat genom att modellen bygger på en rimlig matchning mellan tilldelning och faktiska kostnader. Inom förskolan finns en viss öppning för att det kan ske vad som inom litteraturen benämnts en tillpassning av modellen (Brorström, Hallin och Kastberg 2001), det vill säga att aktörer agerar på ett sätt så att modellen gynnar dem mer än avsett. Ett sätt att komma tillrätta med problemet torde vara att införa ett uppföljningssystem.

Lika villkor: För att en modell skall fungera och få avsedda effekter är det centralt att aktörerna får någorlunda lika förutsättningar att verka. Att så skall vara fallet har också varit en ambition i skapandet av resursfördelningsmodellen.

Den empiriska studie som genomförts ger för handen att resursfördelningsmodellen i sig ger likartade förutsättningar för de verksamheter som bedrivs av olika huvudmän i Sollentuna kommun. Inga skillnader beträffande

⁴ En beräkning baserad på en månad 2009 indikerade att de kommunala enheterna hade cirka 2% fler deltidbarn. Skillnaden var därför inte särskilt stor.

uppdrag eller tilldelning lyftes fram. Farhågor om att kommunen eventuellt skulle få ta hand om mer resurskrävande barn än de fristående enheterna lyftes emellertid fram. Ingen pekade på att så skett. Tvärt om lyfts det fram av vissa fristående enheter tagit emot fler resurskrävande elever.

Den samlade bedömningen som görs är därför att lika villkor skapats för samtliga producenter.

Flexibel skolstart och genomströmning: En resursfördelningsmodell skapar olika incitament och en sak som kan påverkas är hur enheterna ställer sig till att barn börjar i skolan tidigare och eventuellt strömmar igenom snabbare än normalt.

En första iakttagelse som går att göra kring detta är att resursfördelningsmodellen förefaller skapa förutsättningar och incitament för tidig skolstart. Skolorna får om de tar till sig en ny elev en extra resurs. Samtidigt skapar det emellertid på förskolorna en negativ incitamentsstruktur eftersom de tappar en resurs. Vad det gäller snabb genomströmning skapas inga ekonomiska incitament för det, tvärt om tappar enheterna resurser vid en snabb genomströmning.

Bilden som intervjumaterialet förmedlar är emellertid entydig i det att frågor om tidig skolstart och snabb genomströmning är det professionella normer och värderingar som styr snarare än ekonomiska incitament. Bland de intervjuade ställde sig flertalet frågande till om det var lämpligt att barn fick börja i skolan tidigare eftersom deras sociala mognad inte återspeglade deras intellektuella mognad. Över huvud taget beskrevs frågan om flexibel start och snabbare genomgång som en marginell fråga och flera av enhetscheferna hade inte ens funderat kring den.

Gynnande av måluppfyllnad: Ett centralt kriterium att lyfta fram är huruvida resursfördelningen bidrar till eller eventuellt hämmar ett förverkligande av de mål som formulerats. De aktuella målen är att alla elever skall nå målen i alla ämnen, Sollentuna skall ha landets högsta meritvärden samt att alla elever skall känna sig trygga.

Några olika saker förefaller viktiga att lyfta upp mot bakgrund av de empiriska beskrivningarna. En sådan sak är att resursfördelningsmodellen och dess konstruktion av flertalet upplevdes som en underordnad faktor i sammanhanget och att det snarare handlade om kompetens. Resursfördelningsmodellen i sig framhölls varken bidra eller förbättra måluppfyllnaden och om mer resurser sköts till skulle det kunna ske genom befintlig modell.

Granskas intervjumaterialet framgår det att flera menade att ett förbättrat meritvärde i kommunen främst kunde uppnås genom att ett stödjande av elever med störst behov av stöd. I samband med det menade flera att den Salsa-relaterade delen i resursfördelningsmodellen skulle kunna viktas upp och att de skulle leda till bättre förutsättningar att höja meritvärdet. Det fanns också ett stöd för att BIBS-bidraget skulle öka. Men samtidigt var det flera som uttryckte en undran inför vad den förhöjda tilldelningen på grund av Salsa-värdet egentligen ledde till. Fler menade att det borde utredas och säkerställas att både Salsa-relaterade resurser och extra BIBS-resurser faktiskt användes på ett adekvat sätt.

Den samlade bilden är att resursfördelningsmodellen som den utformats inte utgör ett hinder för ett uppfyllande av målen och i viss mån kan modellen förväntas bidra till en högre måluppfyllnad. En granskning av modellen visar att modellen i sig är neutral beträffande incitament att höja meritvärdet eftersom ingen fördelning av resurser sker kopplat till utfall beträffande meritvärde. Mer indirekt skapas emellertid incitament för producenterna att verka för högre meritvärden. Detta eftersom höga meritvärden skapar ett gott rykte som i sin tur genererar elever till verksamheten. Komponenter som en Salsa-relaterad del och särskilda resurser till barn i behov av särskilt stöd borde gynna en måluppfyllnad. En satsning på barn som är i behov av mer stöd förefaller vara det som mest kan gynna en höjning av kommunens meritvärden, men också som kan möjliggöra ett skapande av en trygg skola. Samtidigt torde det vara en satsning på de resurssvaga som säkerställer att alla barn når målen.

Slutsatser

Fram till nu har en rad olika aspekter belysts av den resursfördelningsmodell som tillämpas. Granskningen har gjorts utifrån de specifika förutsättningar som skapas av tillämpandet av en kundvalsmodell och utifrån vilka krav som kan ställas på en resursfördelningsmodell i en kundvalskontext. De samlade slutsatserna diskuteras här och några funderingar kring framtida utvecklingsmöjligheter lyfts fram avslutningsvis.

Välfungerande resursfördelning, men...

De olika aspekter som belysts visar att resursfördelningsmodellen fungerar väl och att modellen framstår som legitim. Både egenregins producenter såväl som de fristående producenterna accepterar modellen, vilket även övriga aktörer som berörs av verksamheten gör. Studien visar också att det råder konkurrensneutralitet mellan olika aktörer. Den incitamentsstruktur som skapas leder till effektivitet i bemärkelsen att kostnader och prestationer matchas mot varandra och att en kostnadsmedvetenhet stimuleras. Gällande påverkan på måluppfyllnad förefaller resursfördelningsmodellen snarast vara indirekt. De incitament och förutsättningar som resursfördelningsmodellen skapar kan förväntas ha en positiv inverkan på måluppfyllnaden.

Inom förskolan är resursfördelningsmodellen mer komplex än inom grundskolan och är också mer arbetskrävande att hantera. Det finns också misstankar om att modellen går att utnyttja på ett sätt som inte varit avsett. Det i sin tur skapar en risk för att resursfördelningsmodellen kan förlora legitimitet, även om så inte skett.

Vad gäller tidigare skolstart, eller flexibel skolstart och snabbare genomströmning skapar modellen incitament för skolorna att ta till sig elever så tidigt som möjligt. Men samtidigt finns det incitament för att inte låta eleverna gå igenom snabbare än normalt. Överlag förefaller emellertid resursmodellens incitamentsstruktur vara av underordnad betydelse och professionella bedömningar och tradition vara mer styrande beträffande tidig skolstart.

... vad händer med resurserna?

Om modellens funktionalitet sätts i förgrunden har vissa förändringar skett och vissa justeringar av modellen var också planerade. Detta handlade emellertid mest om mindre förändringar av karaktären omviktningar av nivåer inom ramen för den befintliga modellen. Några idéer om större förändringar föreföll inte finnas och analysen ovan ger inte heller någon grund för att peka på områden där större förändringar skulle vara nödvändiga. Några mer avgränsade frågor förtjänar docka att lyftas upp. Först lyfts frågan om specialriktade resurser fram.

Återkommande under intervjuerna var ett ifrågasättande om hur extra resurser, som extratilldelning kopplat till Salsa-värden, faktiskt används. Skiljer sig de verksamheter som får extramedel jämfört med andra på något sätt beträffande exempelvis arbetsmetoder? Finns det en direkt koppling mellan mer resurser och specifika satsningar? Samma frågor ställdes kring vad extraresurser till barn i behov av särskilt stöd leder till. Beträffande de sistnämnda sker en uppföljning av varje fall, men kunskapen om det verkar begränsad i resten av organisationen.

Okunskapen om processerna är en naturlig effekt av en hög grad av decentralisering av verksamhetsrelaterade frågor. Detta har också varit en uttalad strategi i kommunen. Decentralisering som organisationsprincip är som alla sätt att organisera verksamheter bärare av fördelar. Men en negativ bieffekt är att ett lärande mellan de decentraliserade enheterna hämmas. Goda exempel och lösningar på gemensamma problem tenderar inte att spridas. För Sollentunas del skulle ett lärande framförallt kopplat till hur måluppfyllnaden stimuleras vara viktigt, vilket inte minst undran om vad som händer med extra satsade resurser indikerar.

... mer borde satsas på dem med störst behov.

En förändring som vinner stöd i analysen är att mer kunde satsas på de elever och barn som är i störst behov av extra stöd. Detta kan ske antingen genom att mer resurser skjuts till eller att en omviktning sker. Att satsa på just denna grupp är något som det finns en bred acceptans för bland de intervjuade, dels eftersom det upplevdes som angeläget att stödja dessa barn, dels för att sådana satsningar torde vara de som gynnar en förbättrad måluppfyllnad mest. Olika sätt att göra detta på är att fördela mer via den Salsarelaterade komponenten eller att fördela mer via enheten för barn i behov av särskilt stöd.

Men som framgick ovan finns det ett ifrågasättande av och undran inför hur extratilldelade resurser används. Detta gällde både medel som fördelas via Salsa och medel som fördelas via elevstödsenheten. För att öka legitimiteten för att extra resurser satsas bör en systematisk uppföljning ske. Det skapar också en grund för lärande mellan olika enheter eftersom olika metoder och arbetssätt lyfts fram. Uppföljningarna bör också knytas till de mål som specificerats för skola och förskola i kommunen.

Uppföljningen av hur resurserna som satsas extra används borde också kunna följas av en diskussion kring vilka satsningar som är centrala för att stödja och förbättra läget för de elever och barn som är i störst behov av stöd. Utvärderingen indikerar att det framförallt är denna grupp som det är viktigast att satsa på, men hur detta skall ske måste genomlysas. Vissa modifieringar av resursfördelningsmodellen kan vara en komponent i en sådan satsning och andra viktiga delar handlar om förstärkt kompetens och tydliggjorda krav.

... några andra områden för förbättring gick också att identifiera

Ett område där organiseringen av egenregin skulle kunna ses över rör hur stora kostnadsposter, som personalkostnader, kan göras rörliga i större utsträckning. Med den modell för resursfördelning och ekonomiskt ansvar som finns borde ambitionen vara att underlätta matchningen av kostnader och intäkter. Det framgår av de empiriska beskrivningarna att det upplevdes finnas en skillnad i hur mycket av kostnaderna som kunde påverkas inom de kommunala enheterna jämfört med andra.

Ett annat potentiellt förbättringsområde rör informationen som föräldrarna har tillgång till när de skall välja enhet. Det handlar både om förstärkt information om vad som skiljer olika alternativ från varandra innehållsmässigt men också hur de skiljer sig kvalitetsmässigt åt. En satsning på att informera föräldrarna om detta leder till mer välunderbyggda val som driver fram en kvalitetsutveckling men minskar också utrymmet för rykten och andrahandsinformation.

Ett område där en översyn av gällande rutiner och regelverk kunde vara aktuellt är inom förskolan. Ett argument för det är att de empiriska beskrivningarna visar att administrationen kring resursfördelningen med tillhörande rutiner är tidskrävande. Ett annat argument är att det finns misstankar om att vissa enheter utnyttjar systemet. Oavsett om det stämmer eller ej kan det leda till att legitimiteten för resursfördelningsmodellen på sikt urholkas.

Sammanfattning

I Sollentuna kommun har resursfördelningen inom skola och barnomsorg sedan början av 1990-talen skett efter antal barn/elever. Valfrihet råder mellan olika producenter och resursfördelningen omfattar såväl kommunala som icke-kommunala enheter. Vissa justeringar har gjorts av resursfördelningsmodellen även om grundprincipen har bibehållits. Studiens övergripande syfte är att belysa resursfördelningsmodellens sätt att fungera och vilka effekter modellen får för olika aktörer som berörs av modellen. Modellens funktionalitet och effekter relateras till övergripande mål i förvaltningen samt teorier kring resursfördelning.

Metoden som användes brukar benämnas triangulering och innebär att data hämtas ifrån olika storters källor och är av olika karaktär. I studien har materialet bestått av intervjuer, dokument samt statistik och finansiell information.

Den modell som används för att analysera den tillämpade modellens funktionalitet är anpassad utifrån teorier kring resursfördelning i en kundvals-kontext. Modellen utgår dels från de konkreta mål och frågor som lyfts fram i diskussioner kring utvärderingen dels från övergripande kriterier grundade i teorin.

De olika aspekter som belysts visar att resursfördelningsmodellen fungerar väl och att modellen framstår som legitim. Både egenregins producenter såväl som de fristående producenterna accepterar modellen, vilket även övriga aktörer som berörs av verksamheten gör. Studien visar också att det råder konkurrensneutralitet mellan olika aktörer. Den incitamentsstruktur som skapas leder till effektivitet i bemärkelsen att kostnader och prestationer matchas mot varandra och att en kostnadsmedvetenhet stimuleras. Gällande påverkan på måluppfyllnad förefaller resursfördelningsmodellen snarast vara indirekt. De incitament och förutsättningar som resursfördelningsmodellen skapar kan förväntas ha en positiv inverkan på måluppfyllnaden.

Avslutningsvis i rapporten pekas några områden ut som kan vara aktuella att se över. Bland annat diskuteras satsningar på de barn och elever som behöver mest stöd, behovet av uppföljning av sådana satsningar, att det kan fin-

nas anledning att se över vilken information föräldrarna har samt om det går att förenkla modellen för resursfördelning inom förskolan.

Referenser

Kastberg, G. 2005

Kundvalsmodeller: en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Kastberg, G., and S. Siverbo. 2007

Activity-based financing of health care – experiences from Sweden. *International health planning and management* 22 (1):25.

Norén, L. 2003

Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg. Göteborg: BAS.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se