



# LUNDS UNIVERSITET

Ekonomihögskolan

FÖRETAGSEKONOMISKA INSTITUTIONEN

FEKH69

EXAMENSARBETE I REDOVISNING PÅ KANDIDATNIVÅ, 15 HP

VT14

## Bidrag på lika villkor – eller?

En komparativ studie beträffande två kommuners sätt att fördela bidrag till  
fristående och kommunala förskolor

FÖRFATTARE:

KRISTINA LAPCEVIC 910808

HANDLEDARE:

HANS KNUTSSON

JOHANNA ALFVÉN

# FÖRORD

Jag vill inledningsvis börja med att tacka mina handledare Hans Knutsson och Johanna Alfvén för all hjälp och stöd. Vidare vill jag rikta ett stort tack till Oscar Nilsson och Therése Ljungdahl i Trelleborgs kommun samt Maria Kvist och Ulrika Gyllenberg i Vellinge kommun för att ni ställt upp på intervju. Utan er hade denna uppsats inte varit genomförbar!

TACK!

Måndagen den 2 juni 2014

---

KRISTINA LAPCEVIC

## **SAMMANFATTNING**

**UPPSATSENS TITEL:** Bidrag på lika villkor – eller? En komparativ studie beträffande två kommuners sätt att fördela bidrag till fristående och kommunala förskolor

**SEMINARIEDATUM:** 2014-06-04

**KURS:** FEKH69, Examensarbete i redovisning kandidatnivå, 15 hp

**FÖRFATTARE:** Kristina Lapcevic

**HANDLEDARE:** Hans knutsson och Johanna Alfvén

**NYCKELORD:** Bidrag, budget, kalkylering, kommun, resursfördelning

**SYFTE:** Syftet med studien är att undersöka hur kommuner väljer att gå tillväga för att uppfylla avsikten med lagen *Offentliga bidrag på lika villkor*.

**METOD:** Kvalitativ metod har tillämpats i form av besöksintervjuer för att utreda hur kommuner går till väga för att uppfylla avsikten med bidrag på lika villkor. Två kommuner intervjuades för att erhålla rikare empiriskt material.

**TEORI:** Inledningsvis presenteras kommunal organisering. Därefter redogörs budgeten syfte och uppbyggnad. Vidare introduceras kommunal kalkylering samt olika typer av kostnader. Avslutningsvis redogörs det för två olika synsätt vid resursfördelning i kommunal verksamhet. Alla teorier sammanställs slutligen i en analysmodell som ligger till grund för studiens empiri och analys.

**EMPIRI:** Empirin består av två intervjuer, en i respektive kommun. Först presenteras hur Trelleborgs kommun beräknar sitt bidrag därefter presenteras Vellinge kommun.

**SLUTSATS:** Slutsatsen är att olika kommuner uppfyller avsikten med lagen på olika sätt beroende på de förutsättningar som finns i kommunen.

## **ABSTRACT**

**TITLE:** Contributions on equal terms - or? A comparative study on the two municipalities ways to allocate grants to independent and municipal kindergartens

**SEMINAR DATE:** 2014-06-04

**COURSE:** FEKH69, Degree Project Undergraduate level, Business Administration, Undergraduate level, 15 University Credits Points (UPS)

**AUTHOR:** Kristina Lapcevic

**ADVISORS:** HANS KNUTSSON & JOHANNA ALFVÉN

**KEY WORDS:** CONTRIBUTIONS , BUDGET , CALCULATION , MUNICIPALITY , RESOURCE ALLOCATION

**PURPOSE:** The purpose of this study is to investigate how municipalities choose to proceed in order to fulfill the intent of the Act Government grants on equal terms.

**METHODOLOGY:** Qualitative methods were applied in the form of interviews to investigate how communities go about fulfilling the purpose of the grants on equal terms. Two municipalities were interviewed to obtain richer empirical material .

**THEORETICAL PERSPECTIVES:** Initially presented municipal organization . Then presented the budget purpose and structure . Moreover introduced municipal calculation, and various types of expenses. In conclusion outlines the two different approaches in resource allocation for municipal operations. All theories are compiled finally in an analytical underpinning for the empirical study and analysis.

**EMPIRICAL foundation:** The empirical data consists of two interviews , one in each municipality. First presented how Trelleborg Municipality calculates its contribution then presented Vellinge .

**CONCLUSIONS:** It is concluded that different municipalities fulfill the intent of the law in different ways depending on the conditions that exist in the municipality.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>7</b>
1.1 BAKGRUND .....	7
1.2 PROBLEMATISERING .....	8
1.3 PROBLEMFÖRMULERING .....	9
1.4 SYFTE .....	10
1.5 AVGRÄNSNINGAR .....	10
1.6 DISPOSITION .....	10
<b>2 METOD</b> .....	<b>11</b>
2.1 FORSKNINGSPROCESS .....	11
2.2 URVAL .....	12
2.3 FORSKNINGSTRATEGI .....	12
2.3 DATAINSAMLING .....	13
2.3.1 PRIMÄRDATA – INTERVJUER .....	13
2.3.1 SEKUNDÄRDATA – STATISTISK INFORMATION OCH OFFICIELLA DOKUMENT .....	13
2.5 ANALYS AV DATA .....	13
2.6 METODKRITIK .....	14
2.6.1 VALIDITET .....	14
2.6.2 RELIABILITET .....	14
<b>3 BIDRAG PÅ LIKA VILLKOR</b> .....	<b>16</b>
3.1 GRUNDERNA FÖR BERÄKNING AV BIDRAG .....	16
3.2 BIDRAGET SKA BASERAS PÅ BUDGET .....	16
3.3 KOMMUNERS REDOVISNING OCH UNDERLAG FÖR BIDRAGSBESLUTEN .....	16
3.4 GRUNDBELOPP .....	17
3.4.1 PEDAGOGISK VERKSAMHET OCH OMSORG .....	17
3.4.2 PEDAGOGISKT MATERIAL OCH UTRUSTNING .....	17
3.4.3 MÅLTIDER .....	17
3.4.4 ADMINISTRATION .....	17
3.4.5 MERVÄRDESSKATT .....	17
3.4.5 LOKALKOSTNADER .....	18
3.5 TILLÄGGSBELOPP .....	18
3.5.1 SÄRSKILT STÖD .....	18
3.5.2 MODERSMÅLSUNDERVISNING .....	18
3.6 AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET .....	18
3.7 FASTSTÄLLANDE, REDOVISNING OCH UTBETALNING AV BIDRAG .....	19
3.8 ÖVERKLAGANDE .....	19
<b>4 TEORI</b> .....	<b>20</b>
4.1 KOMMUNAL ORGANISERING .....	20
4.2 BUDGET SOM STYRINSTRUMENT OCH DESS SYFTE .....	22
4.3 BUDGETUPPSTÄLLNINGSMETODER .....	23
4.3.1 UPPBYGGNADSMETODEN .....	23
4.3.2 NEDBRYTNINGSMETODEN .....	24
4.3.3 KOMBINATION AV DE DIREKTA METODERNA SAMT ITERATIV METOD .....	24
4.4 BUDGETUPPFÖLJNING .....	25
4.5 BUDGETPROCESSEN I EN KOMMUNAL VERKSAMHET .....	25
4.6 KOMMUNAL KALKYLERING .....	25
4.6.1 PRODUKTKALKYLERING .....	26
4.7 RESURSFÖRDELNING I KOMMUNAL VERKSAMHET .....	27
4.7.1 BEHOVSORIENTERAT SYNSÄTT .....	27
4.7.2 RESURSORIENTERAT SYNSÄTT .....	27
4.8 SAMMANFATTANDE ANALYSMODELL .....	28

<b>5 EMPIRI .....</b>	<b>29</b>
5.1 TRELLEBORGS KOMMUN.....	29
5.1.1 RESPONDENTER.....	29
5.1.2 TRELLEBORG SOM KOMMUN OCH ORGANISATION .....	29
5.2.3 BUDGETERING.....	31
5.1.4 KALKYLERING AV KOSTNADER .....	32
5.1.2 RESURSFÖRDELNING.....	33
5.2 VELLINGE KOMMUN .....	37
5.2.1 RESPONDENTER.....	37
5.2.2 VELLINGE SOM KOMMUN OCH ORGANISATION .....	37
5.2.3 BUDGETERING.....	39
5.2.4 KALKYLERING AV KOSTNADER.....	40
5.2.5 RESURSFÖRDELNING.....	42
<b>6 ANALYS .....</b>	<b>44</b>
6.1 ORGANISERING – TYP AV ORGANISATION.....	44
6.2 BUDGETERING – VILKEN UPPSTÄLLNINGSMETOD TILLÄMPAR RESPEKTIVE KOMMUN? .....	45
6.3 KALKYLERING – URVAL, VÄRDERING OCH PERIODISERING.....	46
6.4 RESURSFÖRDELNING – BEHOVSORIENTERAT ELLER RESURSORIENTERAT SYNSÄTT? .....	47
6.5 SAMMANFATTNING AV ANALYS.....	48
<b>7 SLUTSATS OCH DISKUSSION .....</b>	<b>49</b>
7.1 PÅVERKAR KOMMUNERNAS POLITISKA STYRE OCH ORGANISATION HUR DE VÄLJER ATT RESURSFÖRDELA? .....	49
7.2 HUR TAR KOMMUNERNA FRAM DEN BUDGET SOM BIDRAGET SKA BASERAS PÅ? .....	49
7.3 HUR BERÄKNAS DE OLIKA KOSTNADSSLAGEN I GRUNDBELOPPET? .....	50
7.4 VILKEN RESURSFÖRDELNINGSPRINCIP ANVÄNDER KOMMUNERNA? .....	50
7.5 AVSLUTANDE DISKUSSION .....	51
<b>REFERENSLISTA.....</b>	<b>52</b>

# 1 INLEDNING

---

*I det här inledande kapitlet introduceras uppsatsens ämne och bakgrund. Redogörelsen leder i sin tur till uppsatsens problembakgrund och syfte. Avslutningsvis förs en diskussion angående de avgränsningar som gjorts samt uppsatsens disposition.*

---

*”Skolpengen är inte lika för alla barn och elever. Många kommuner undviker att ta med alla kostnader eller redovisar på ett sådant sätt att det blir omöjligt att granska hur de har räknat. Andra håller skolpengen nere genom att budgetera för lågt och sedan avskriva de kommunala skolornas underskott. Men kanske är det allra värst för elever i behov av särskilt stöd, sedan de flesta kommuner nu vägrar att bevilja de tilläggsbelopp som ska garantera att de får den undervisning de har rätt till.” (Nyberg, 2013)*

## 1.1 BAKGRUND

Under 1970-talet och 80-talet ansågs det svenska skolsystemet vara oflexibelt, byråkratiskt och svårangepassat. För att förändra den svenska skolans styrsystem började politikerna decentralisera verksamheten vilket ledde till den omfattande reformering 1991 – den så kallade ”kommunaliseringen”. Den nya reformen förändrade förutsättningarna för svensk skola. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2011) Statens roll gick från att vara centraliserad till decentraliserad, styrningen från regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Kommunerna, huvudmännen, hade nu ansvar för grundskolan medan statens huvuduppgift var att ange de nationella huvudmålen. (SOU 2008:8) I samband med kommunaliseringen kom en annan stor förändring av det svenska skolsystemet; införandet av bidrag till godkända fristående skolor och fritt skolval, den så kallade ”Friskolereformen”. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2011)

”Friskolereformen” blev verklighet genom propositionen 1991/92:95 - *Om valfrihet och fristående skolor*. I denna föreslog utbildningsutskottets Beatrice Ask att godkända fristående grundskolor skulle kunna verka på samma sätt som kommunala grundskolor. Syftet med propositionen var att öka valfriheten för elever och föräldrar att välja skola. Elever och föräldrar skulle ha friheten att kunna välja mellan kommunala skolor och fristående skolor samt skola på annan ort. De fristående skolorna skulle således ha samma förutsättningar som de kommunala. Den största förändringen var att de fristående skolorna skulle få ta del av kommunens resurser där verksamheten var belägen. Friskolorna skulle tilldelas ett belopp per elev som motsvarade minst 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna verksamheten. (Proposition, 1991/92:95) I anslutning till detta infördes också en utökad möjlighet till bidrag i fristående gymnasieskolor (Proposition, 1992/93:230). Även bidrag till fristående förskolor trädde i kraft 1 januari 1998 (SOU 2008:8).

Bidragen till fristående verksamheter var inledningsvis 85 procent av en kommuns genomsnittskostnad per elev. Kommunen hade rätt till avdrag på högst 15 procent

eftersom den dåvarande regeringen ansåg att kommuner hade högre genomsnittskostnad per elev än vad fristående skolor hade. (Proposition, 1991/92:95) Efter regeringsskiftet år 1994 sänktes minimigränsen från 85 procent till 75 procent (SOU 2008:8). Denna fördelning kom senare att bedömas som missgynnande för de elever som valde att utnyttja valmöjligheten att gå i en fristående skola (Friskolornas Riksförbund, 2013). Riksdagen beslutade därför i februari 1995 att bidragsbestämningen skulle förändras. Den tidigare miniminivån togs bort vilket i sin tur medförde att bidrag till fristående verksamheter skulle ges utifrån samma grunder som tillämpades för kommunens egna skolor. Resursfördelningssystemet skulle skapa så likvärdiga förutsättningar som möjligt. (SOU 2008:8) Dock hade kommuner runt om i landet tolkat bestämmelsen olika och sätten för beräkning av bidrag varierade stort. Med andra ord fanns det otydligheter i lagstiftningen. (Friskolornas Riksförbund, 2013)

Därför beslutade Regeringen under mars 2007 att undersöka om kommunala och fristående skolor skulle kunna bedriva verksamhet på lika villkor och tillkallade en särskild utredare för att se över lagstiftningen (SOU 2008:8). Detta medförde att Riksdagen fattade beslut om förtydligande av den dåvarande skollagen (1985:1 100). Till grund för beslutet låg propositionerna *Offentliga bidrag på lika villkor* (Proposition, 2008/09:171) och *Bidragsvillkor för fristående skolor* (Proposition, 2009/10:157). Dessa regleringar finns idag i den nya skollagen (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010, men som tillämpades först den 1 juli 2011 (Proposition, 2010:801).

## 1.2 PROBLEMATISERING

Syftet med den nya lagen är att skapa lika villkor för alla elever, oavsett om de väljer en kommunal eller fristående skola. För att detta ska kunna uppnås måste kommunen arbeta efter den så kallade *likabehandlingsprincipen*. Principen kan sägas bestå av tre delar (Friskolornas Riksförbund, 2010):

1. Bidraget ska fördelas på lika villkor.
2. Bidraget ska fördelas utifrån kommunens budget.
3. Bidraget ska bestå av kommunens samtliga kostnader.

Enligt likabehandlingsprincipen ska bidrag till fristående verksamhet beräknas på samma sätt som kommunen gör vid resursfördelning av den egna verksamheten (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009). När politiker och tjänstemän fördelar resurser utgår de från kommunens fastställda budget. För att uppfylla kravet på lika villkor ska resursfördelningen till fristående verksamhet också baseras på denna budget. Vidare anges det i lagen vilka kostnadsslag som bidraget består av. Avsikten med att definiera dessa är i första hand för att skapa möjlighet att avgöra om bidraget beräknats på lika villkor. För det andra ska det fungera som vägledning vid beräkningen av dem. Bidraget består av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning (omsorg och pedagogisk verksamhet för förskola), läromedel och utrustning (pedagogiskt material och utrustning för förskola), elevvård (gäller inte förskola), måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader.



Medan tilläggsbelopp består av särskilt stöd och modersmålsundervisning. Dock är lagen inte heltäckande och tolkning kan ibland bli nödvändig. Oavsett vem som tolkar lagen så är det viktigt att beakta syftet med regleringen. (Friskolornas Riksförbund, 2010)

Trots förtydligande i lagen kring bidrag identifierar Friskolornas Riksförbund (2013) i rapporten *Långt kvar till lika villkor* ett antal problemområden i lagstiftningen. För det första anser förbundet att problem kan uppstå om kommunerna inte håller sina budgetar. Om kommunen drar över budgeten riskerar elever i fristående skolor att få mindre resurser än de elever som går på en kommunal skola och det motsatta gäller om kommunala verksamheter går med överskott. Vidare framgår det i lagen att lokalkostnaderna ska baseras på kommunens genomsnittliga kostnader för lokaler. Om det finns särskilda skäl ska ersättningen för lokalkostnader motsvara friskolans faktiska lokalkostnad. Detta anser Friskolornas Riksförbund endast tillämpas av kommunerna när fristående verksamheter har lägre kostnader än den kommunala verksamheten, men inte när de fristående har högre. I rapporten framgår det även att kostnader för administration och mervärdesskatt egentligen inte ingår i grundbeloppet. Istället ersätts fristående verksamheter med ett schablonbelopp på tre respektive sex procent av bidragsbeloppet. Friskolornas Riksförbund menar att kommunens administrationskostnader ligger högre. Vidare menar förbundet att friskolorna inte bör göra avdrag för den moms de betalar eftersom utbildningsverksamheten inte är momspliktig. Dessutom anses transparens i redovisningen vara bristande det vill säga när kommuner redovisar sina beräkningar av vilka kostnader som ingår i bidraget. Slutligen menar Friskolornas Riksförbund att elever i behov av särskilt stöd har drabbats hårt av den nya lagstiftningen då merparten av stödåtgärderna i huvudsak ska ersättas inom ramen för grundbeloppet. Dock poängterar Friskolornas Riksförbund i rapporten att det finns kommuner som sköter sig bra men att det finns alldeles för många exempel på kommuner som inte gör det. (Friskolornas Riksförbund, 2013)

### **1.3 PROBLEMFÖRMULERING**

Utifrån ovanstående diskussion anses det vara av intresse att undersöka hur *kommunerna* går tillväga för att uppfylla avsikten med lagen *Om bidrag på lika villkor*. Studiens övergripande problemformulering är således:

*Uppfyller kommunerna avsikten med lagen och hur?*

För att kunna besvara problemformuleringen ovan har fyra delfrågor tagits fram:

- *Påverkar kommunernas politiska styre och organisation hur de väljer att resursfördela?*
- *Hur tar kommunerna fram den budget som bidraget ska baseras på?*
- *Hur beräknas de olika kostnadsslagen i grundbeloppet?*
- *Vilken resursfördelningsprincip använder kommunerna?*

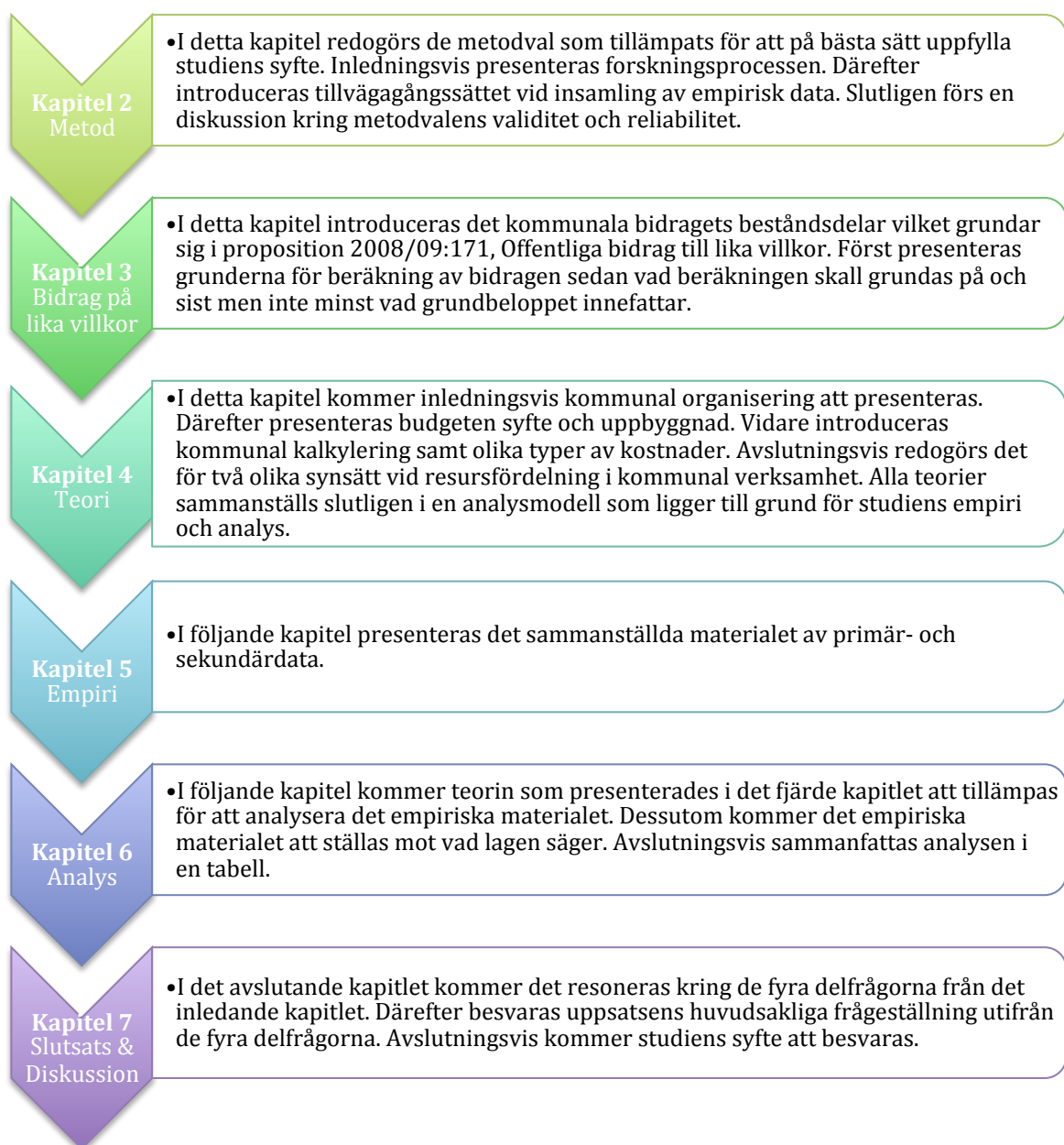
## 1.4 SYFTE

Syftet med studien är att undersöka hur kommuner väljer att gå tillväga för att uppfylla avsikten med lagen *Offentliga bidrag på lika villkor*.

## 1.5 AVGRÄNSNINGAR

Friskolereformen omfattar allt från förskola, pedagogisk omsorg, fritidshem, grundskola till gymnasieskola. För att uppsatsen ska vara genomförbar kommer endast förskolan att studeras. Vidare kommer vikt att läggas på bidragsdelen eftersom det är denna del som är av intresse ur ett ekonomiskt perspektiv. Detta medför att endast kommuner kommer att intervjuas eftersom det är dem som är skyldiga att ge bidrag.

## 1.6 DISPOSITION



## 2 METOD

---

*I följande kapitel redogörs de metodval som tillämpats för att på bästa sätt uppfylla studiens syfte. Inledningsvis presenteras forskningsprocessen. Därefter introduceras tillvägagångssättet vid insamling av empirisk data. Slutligen förs en diskussion kring metodvalens validitet och reliabilitet.*

---

### 2.1 FORSKNINGSPROCESS

För att finna en problematisering kring det valda ämnet genomfördes en litteraturgenomgång. Inledningsvis samlades material in för att få hjälp med idéer kring en ny studie. Detta genomfördes med hjälp av artikeldatabaserna *Retriever Research* och *Artikelsök* där relevanta artiklar togs fram. Sökorden som tillämpades var "friskolereformen", "fristående skolor" och "friskolereformen och styrning". Artiklarna studerades och det visade sig att det pågår livliga debatter till följd av alla regleringar som ägt rum inom skolväsendet. Detta ledde i sin tur vidare till den selektiva litteraturgenomgång som enligt Yin (2011) har som syfte att skärpa författarens preliminära idéer kring ämne, metod och datakälla. Således granskades de propositioner som var relevanta för ämnet och det konstaterades att många förändringar hade gjorts kring bidrag till fristående verksamhet. Bidragsdelen visade sig även vara mest intressant ur ett ekonomiskt perspektiv eftersom den är baserad på kommunens budget och olika kostnadsslag. Utifrån detta formulerades frågeställning och syfte.

För att uppfylla studiens syfte anses en fallstudie vara lämplig. Fallstudier brukar fokusera på en enhet (Jacobsen, 2002) men i vissa fall tillämpas två eller flera enheter (Yin, 2011). Eftersom målet med studien är att undersöka hur kommuner uppfyller avsikten med bidrag på lika villkor bedöms en fallstudie inom en kommun inte var tillräcklig. På grund av uppsatsens tidsram kan hänsyn inte tas till alla Sveriges 290 kommuner. Istället kommer vikt att läggas på två kommuner för att få så rikt empiriskt material som möjligt. Bryman & Bell (2005) kallar denna typ av studie för multipelfallstudie eller komparativ studie. Dessa två kommuner kommer även att jämföras med varandra för att få så djup förståelse som möjligt och för att se om de finns några skillnader kommunerna emellan. Detta stöds av Yin (2011) som menar att en studie med två fall vinner större tilltro, än en studie med bara ett fall, eftersom att data som samlas in från de båda fallen är komparativa med varandra. Dessutom, menar Jacobsen (2002), att en komparativ studie tillämpas när man vill förklara varför något är som det är. Dock riktar Dyer & Wilkins (citerad av Bryman & Bell, 2002) kritik mot komparativa studier. De menar att sådana undersökningar har en tendens att ägna mindre tid åt kontexten och mer tid åt jämförelserna mellan fallen. I denna studie anses detta inte vara något problem eftersom vikt först och främst kommer att läggas på hur kommunerna uppfyller avsikten med lagen och sen i andra hand om det finns någon skillnad kommunerna emellan.

Det finns två olika tillvägagångssätt för att väva samman empirisk data med teori; induktivt och deduktivt tillvägagångssätt. Induktivt tillvägagångssätt syftar till att låta empirin leda till teorin medan deduktivt tillvägagångssätt är det omvända. (Yin, 2011) I denna studie har en kombination av dessa tillämpats det så kallade iterativa tillvägagångssättet. Vid tillämpning av det iterativa tillvägagångssättet går forskaren fram och tillbaka mellan data och teori. (Bryman & Bell, 2005) I detta fall samlades först empirisk data in i form av intervjuer som i sin tur ledde till teori men eftersom ytterligare information krävdes för att uppfylla studiens syfte ställdes kompletterande frågor till respondenterna.

## **2.2 URVAL**

Ett strategiskt urval av kommuner har gjorts för att uppfylla syftet med uppsatsen. Kriteriet vid val av kommuner var att de skulle vara av olika karaktär för att öka jämförbarheten. En av kommunerna skulle ha majoriteten kommunala skolor och en skulle ha majoriteten fristående skolor. För att studien skulle vara genomförbar, som nämnts ovan, intervjuades endast två kommuner: Trelleborg och Vellinge kommun. Bekvämlighetsurval tillämpades vid val av kommuner eftersom författaren har en kontaktperson i Trelleborgs kommun som i sin tur visade sig ha kontakter i Vellinge kommun. Dessutom uppfyllde kommunerna kriteriet. Att tillämpa sig av bekvämlighetsurval anses inte vara optimalt eftersom det riskerar att leda till en okänd grad av ofullständighet då de mest tillgängliga källorna förmodligen inte är de mest informativa (Yin, 2011). Dock ansågs kontaktpersonen som en säker källa då denna jobbat tio år i skolförvaltningen.

Urvalet av respondenter skedde utifrån snöbollsurval. Att tillämpa snöbollsurval anser Yin (2013) är acceptabelt om det är lämpligt för ändamålet och inte bara görs ur bekvämlighetssynpunkt. I detta fall ansågs urvalet vara lämpligt för ändamålet då information och tips erhöles från kontaktpersonen om vem som skulle vara relevant att intervjua för insamling av data till studien. Snöbollseffekten bidrog till att författaren fick kontakt med rätt personer i de båda verksamheterna.

## **2.3 FORSKNINGSSTRATEGI**

Studien bygger i huvudsak på kvalitativ metod men har även kvantitativa inslag. En fallstudie brukar förknippas med kvalitativ ansats, men emellertid tillämpas både kvalitativa och kvantitativa metoder vid denna typ av studie (Bryman & Bell, 2002). Den kvalitativa delen utgörs av intervjuer med respondenterna i de utvalda kommunerna. Den kvantitativa delen består av statistik samt övriga dokument som kan komplettera de luckor som finns i den kvalitativa metoden. Denna flerfaldiga forskningsstrategi ger en bättre förståelse av ämnet än om bara en av metoderna hade tillämpats (Bryman & Bell, 2002). Att komplettera kvalitativ data med kvantitativ data anses vara av stor vikt eftersom det ökar studiens trovärdighet och tydlighet i jämförelsen genom att exempelvis bekräfta den information som framkommer av intervjuerna.

## **2.3 DATAINSAMLING**

### **2.3.1 PRIMÄRDATA – INTERVJUER**

Det finns två olika typer av intervjuer vid val av kvalitativ ansats; ostrukturerad och semi-strukturerad intervjuer. I en ostrukturerad intervju använder sig forskaren av olika teman och minnesanteckningar vilket tenderar att likna ett vanligt samtal. I en semi-strukturerad intervju har forskaren specifika frågor som ska beröras dock har intervjupersonerna fortfarande en stor frihet. Detta medför att frågor som inte ingår i intervjun kan ställas. (Bryman & Bell, 2005) I denna studie kommer semi-strukturerade intervjuer att tillämpas. Denna typ av intervju anses lämplig eftersom specifika frågor kring bidrag måste beröras. Därtill bedöms "friheten" i intervjun vara viktig för att få ett rikare empiriskt material.

Som nämnts tidigare kommer representanter från Trelleborg och Vellinge kommun att intervjuas. Totalt kommer två intervjuer genomföras med två representanter från respektive kommun. I Trelleborgs kommun kommer redovisningschefen Oscar Nilsson samt Therése Ljungdahl, ekonom på bildningsförvaltningen, att intervjuas. I Vellinge kommun kommer utbildningscontrollern Maria Kvist samt Ulrika Gyllenberg, extern ekonomiskonsult från Serkon, att intervjuas.

Eftersom bara två kommuner kommer att intervjuas görs det genom besök. Fördelen med besöksintervjuer är att de genererar stora datamängder i form av anteckningar eller inspelning (Jacobsen, 2002). Jacobsen (2002) menar dock att risken finns för att för mycket information förvärras. För att undvika detta är det till fördel att tillämpa semi-strukturerade intervjuer som följer ett visst upplägg, samtidigt som de bidrar till ett öppet samtal parterna emellan. Eftersom det är problematiskt att anteckna under en intervju kommer intervjuerna även att spelas in. Fördelen med att spela in intervjuerna är att allt som diskuteras på intervjuerna kommer finnas med ordagrant (Jacobsen, 2003). Trots detta ska man inte förlita sig på tekniken då eventuella problem kan uppstå (Jacobsen, 2003). Därför är det viktigt att föra anteckningar i form av stödord under tiden.

### **2.3.1 SEKUNDÄRDATA – STATISTISK INFORMATION OCH OFFICIELLA DOKUMENT**

Som nämnts tidigare finns det kvantitativa inslag i denna studie. Dessa består av statistik och officiella dokument. Vid intervjuerna erhöles dokument från respondenterna i form av årsredovisningar, prislister, beräkningsunderlag, budgetunderlag och övriga statistiska dokument.

## **2.5 ANALYS AV DATA**

Intervjuerna med respondenterna i de båda kommunerna spelades in. I samband med inspelningarna antecknades vissa punkter som bedömdes vara extra viktiga. I denna studie har intervjuerna transkriberas trots att det anses vara tidskrävande. Detta eftersom vissa delar kring bidrag är komplexa och tid behövs för att bearbeta informationen. Dessutom bidrar utskrivna intervjuer till att det blir lättare att hoppa

fram och tillbaka i samtalet samt att ingen del glöms bort vilket är lätt hänt om materialet endast avlyssnas. Därtill fås en garanti på att allt material finns med. Nerskriva intervjuer har även den enorma fördelen att kommentarer kan skrivas i marginalerna vilket i sin tur bidrar till att infallsvinklar lättare upptäcks vilket anses vara mycket effektivt vid analysering av data. (Jacobsen, 2003) Trots att transkribering är en utdragen process bedöms fördelarna med den överväga nackdelar. De båda fallen kommer att utredas vilket, enligt Jacobsen (2003), bidrar till en djupare förståelse av respektive fall. Dessutom bidrar löpande analyser till idéer om hur man kan gå vidare. Exempelvis kan forskaren inse att intervjun förbisett något som behövs för att kunna besvara studiens syfte och därför behövs ny och oväntad information för att berika undersökningen. (Patel & Davidson, 2003)

## **2.6 METODKRITIK**

Enligt Jacobsen (2003) bör empiriskt material uppfylla två krav. För det första måste empirin vara giltig och relevant (valid). För det andra måste empirin vara tillförlitlig och trovärdig (reliabel).

### **2.6.1 VALIDITET**

Validitet handlar om hur giltig och relevant den informationen är som erhållits. I denna studie har intervjuerna transkriberats. Transkriberingsprocessen bidrar oftast till att det sker en omedveten påverkan på underlaget för analysen eftersom talspråk och skriftspråk inte är detsamma (Patel & Davidson, 2003). Ett vanligt sätt att validera kvalitativt arbete är att låta respondenterna i studien ta del av det sammanställda materialet, det vill säga den empiriska delen i studien (Jacobsen, 2003). Därför har det sammanställda materialet skickats till respektive respondent som sedan har givits möjligheten att granska och kommentera innehållet. Detta styrker giltigheten i transkriberingen och det sammanställda materialet.

Studiens validitet kan även mätas genom att kritiskt granska urvalet av enheterna. I studien intervjuas endast två av Sveriges 290 kommuner. Bekvämlighetsurval tillämpades vid val av kommuner medan snöbollsurval tillämpades vid val av respondenter. Enligt Jacobsen (2003) bör forskare kritiskt överväga om de har fått rätt källor och som i sin tur kan bidra med relevant information. De kommuner som undersöktes i studien samt de respondenter som intervjuades var mycket relevanta för studiens uppsats. Tre av de fyra respondenterna har lång erfaren inom skola och förvaltning vilket i sin tur bidrog till riktig information.

### **2.6.2 RELIABILITET**

Reliabilitet handlar om hur tillförlitlig och trovärdig en undersökning är (Bryman & Bell, 2005) och om undersökningsmetoden kan ha föranlett det resultat som framkommit (Jacobsen, 2003). Frågan här är om undersökningens resultat blir detsamma om den upprepas. Vid tillämpning av kvalitativ metod anses detta kriterium vara svårt att uppfylla eftersom det är omöjligt att "frysa" en social miljö. (Bryman & Bell, 2005)

Om denna undersökning hade genomförts av några andra författare hade resultatet kunnat bli annorlunda beroende på hur de väljer att behandla materialet.

Vidare betyder intern reliabilitet att författarna kommer överens om hur de ska tolka det som de ser och hör under intervjuerna (Bryman & Bell, 2005). Eftersom det endast finns en författare till denna studie har det sammanställda materialet, som nämnts ovan, skickats till respondenterna som sedan har granskat och kommenterat materialet. Detta har i sin tur bidragit till högre tillförlitlighet.

## **3 BIDRAG PÅ LIKA VILLKOR**

---

*I följande kapitel introduceras det kommunala bidragets beståndsdelar vilket grundar sig i proposition 2008/09:171, Offentliga bidrag till lika villkor. Först presenteras grunderna för beräkning av bidragen sedan vad beräkningen skall grundas på och sist men inte minst vad grundbeloppet innefattar.*

---

### **3.1 GRUNDERNA FÖR BERÄKNING AV BIDRAG**

En kommuns ersättning för ett barn i en enskild verksamhet ska bestämmas enligt *likabehandlingsprincipen*. Principen innebär att bidraget ska beräknas på samma sätt som kommunen gör vid resursfördelning av den egna verksamheten. När bidragen till fristående förskolor ska beräknas ska hänsyn tas till alla kostnader som är förknippade med verksamheten.

### **3.2 BIDRAGET SKA BASERAS PÅ BUDGET**

Bidraget till fristående verksamhet ska fastställas per kalenderår och ska baseras på kommunens kommande års budget. Vidare får kommunerna även göra vissa speciella satsningar samt välja bland olika slags resursfördelningsmodeller. Viktigaste faktorn är att alla barn/elever, i både kommunala samt fristående skolor, får möjlighet att ta del av medlen. Om kommunen väljer att tillskjuta resurser till den egna verksamheten under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till de fristående verksamheterna.

### **3.3 KOMMUNERS REDOVISNING OCH UNDERLAG FÖR BIDRAGSBESLUTEN**

En målstyrd verksamhet kräver stort utrymme för lokalt ansvarstagande om hur verksamheten ska bedrivas. Ju mer verksamheten regleras desto mindre blir friheten. Därför anses det att resursfördelningen inte behöver detaljregleras. Det viktigaste är att resursfördelningen sker på lika villkor vid bidragsberäkning, det vill säga att samtliga kostnader ingår.

Kommunen måste kunna redovisa hur bidraget har beräknats. Därför måste det finnas information om vilka poster som är inkluderade och hur. Dock behöver kommunen inte dela upp sin budget efter de olika kostnadsslagen som ska ingå i grundbeloppet. Med andra ord bestämmer kommunen själv detaljeringsgraden av resursfördelningsystemet.

Att kommunerna måste redovisa hur bidraget har beräknats har utgångspunkt i att de fristående verksamheterna måste kunna bedöma på vilka grunder kommunen har bestämt bidragen. Vidare ska det ge förvaltningsdomstolarna tillräckligt med underlag vid en eventuell prövning.



Kommunerna är dessutom skyldiga att rapportera det budgeterade bidragsbeloppet till Skolverket. Detta medför att riksprislistan för ersättning till fristående skolor blir bredare och mer aktuell.

### **3.4 GRUNDBELOPP**

Bidraget till fristående verksamhet består av ett grundbelopp och tilläggsbelopp.

Grundbeloppet till en fristående förskola ska omfatta:

- Pedagogisk verksamhet och omsorg
- Pedagogiskt material och utrustning
- Måltider
- Administration
- Mervärdesskatt
- Lokalkostnader

Kommunens budget behöver inte, som nämnts ovan, utformas efter kostnadsslagen. Dock är ett minimikrav att det ska vara möjligt att urskilja hur administrationsschablonen, mervärdesskattschablonen och lokalkostnadsersättningen har beräknats. Nedan följer vad som ska ingå i de olika kostnadsposterna.

#### **3.4.1 PEDAGOGISK VERKSAMHET OCH OMSORG**

Denna kostnadspost ska avse all personal i den pedagogiska verksamheten. Vidare ska kostnader för arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande poster ingå i beloppet. Även kostnader för rektor ska ingå. Utredningen av barns eventuella behov av stöd ska också ingå i kostnaderna för pedagogisk verksamhet och omsorg.

#### **3.4.2 PEDAGOGISKT MATERIAL OCH UTRUSTNING**

I lagen anses förskolan inte bedriva undervisning utan barnen erbjuds istället fostran och omsorg. Därför talar man inte om läromedel i förskolan utan bidraget ska istället ersätta kostnader för pedagogiskt material och utrustning.

#### **3.4.3 MÅLTIDER**

Kostnader för livsmedel, personal, förbrukningsmaterial, transporter samt sammanhängande administration och liknande ska ingå i denna kostnadspost.

#### **3.4.4 ADMINISTRATION**

Kostnader för administration ska ersättas med ett schablonbelopp på tre procent av bidragsbeloppet. Schabloniseringen förenklar den praktiska hanteringen av bidraget trots att den avviker från likabehandlingsprincipen.

#### **3.4.5 MERVÄRDESSKATT**

Enligt den så kallade sexprocentsregeln ska kompensation för mervärdesskatt lämnas. Således ska sex procent av det totala bidragsbeloppet utgöra schablonbeloppet. I och

med det görs ytterligare en avvikelse från likabehandlingsprincipen, detta för att undvika administrativt merarbete.

### **3.4.5 LOKALKOSTNADER**

Kommunens genomsnittliga lokalkostnader per barn i den egna verksamheten ska ligga till grund för ersättningen av lokalkostnader. Vid särskilda skäl ska ersättningen för lokalkostnader motsvara de faktiskt kostnaderna. Exempelvis om en liten kommun har onormalt höga kostnader på grund av att skolorna är nybyggda eller nyligen renoverade. Särskilda skäl kan också vara geografiska skillnader i lokalkostnader exempelvis mellan tätort och glesbygd ort.

Det som ingår i posten lokalkostnader är hyra, driftkostnader och kapitalkostnader. Kostnader som är hänförliga till ägandet av en fastighet till exempel amorteringar ska inte ingå i bidraget. Inventarier som inte klassas som läromedel utan som inventarier ska också ingå i denna post och ska skrivas av enligt avskrivningsprinciperna.

## **3.5 TILLÄGGSBELOPP**

Tilläggsbeloppet omfattar:

- Särskilt stöd
- Modersmålsundervisning

### **3.5.1 SÄRSKILT STÖD**

Kommunen ska utöver grundbeloppet betala ett tilläggsbelopp för barn som är i behov av särskilt stöd. Ersättningen ska avse kostnader för extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga undervisningen. Således ska både kommunala och fristående förskolor ge stöd åt flertalet elever och anpassa organisationen där utefter. Dock är en fristående förskola inte skyldig att ta emot ett barn om det medför betydande organisatoriska eller ekonomiska åtgärder. Kommunerna behöver inte heller ge fristående förskolor ersättning om det påverkar dem negativt ur ett organisatoriskt eller ekonomiskt perspektiv.

### **3.5.2 MODERSMÅLSUNDERVISNING**

I kommunala förskolor finns ingen reglerad skyldighet att anordna modersmålsundervisning därför gäller detsamma för fristående förskolor.

## **3.6 AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET**

När kommunen beslutar om bidrag ska hänsyn tas till uttaget av avgifter i den kommunala och enskilda verksamheten. Om avgifter för barn tas ut av fristående verksamhet har kommunen rätt att räkna av dessa vid beräkning av bidrag. Dock ska enskilda huvudmän inte få sitt bidrag minskat om de tar ut lägre avgift på grund av arbetsinsatser av föräldrarna. Hur avgiftsuttaget beaktats i resursfördelningen bör kommunen kunna redovisa. Avsikten med justeringen är att den faktiska kostnaden ska vara densamma oavsett utförare.

### **3.7 FASTSTÄLLANDE, REDOVISNING OCH UTBETALNING AV BIDRAG**

Bidraget ska fastställas inför varje kalenderår och betalas ut med en tolfte del varje månad. Detta gäller för alla verksamheter. Utbetalningarna beror på barnantalet och kan därför förändras under året och vara olika stora.

### **3.8 ÖVERKLAGANDE**

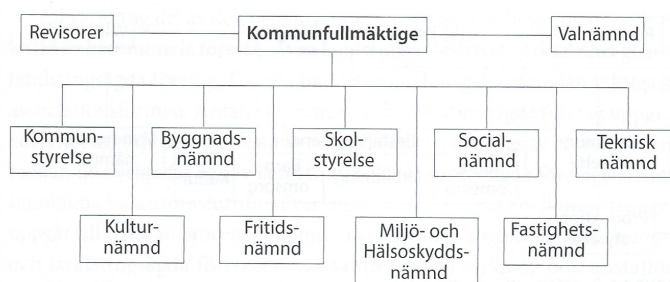
Enskilda huvudmän har möjlighet att överklaga kommunens bidragsbeslut hos förvaltningsdomstolen. Detta kan gälla både beloppets storlek samt beslut om att inte lämna tilläggsbelopp. Förvaltningsdomstolen har alltså rätt att pröva kommunen beslut och kommunen har möjlighet att överklaga beslutet.

# 4 TEORI

I detta kapitel kommer inledningsvis kommunal organisering att presenteras. Därefter presenteras budgeten syfte och uppbyggnad. Vidare introduceras kommunal kalkylering samt olika typer av kostnader. Avslutningsvis redogörs det för två olika synsätt vid resursfördelning i kommunal verksamhet. Alla teorier sammanställs slutligen i en analysmodell som ligger till grund för studiens empiri och analys.

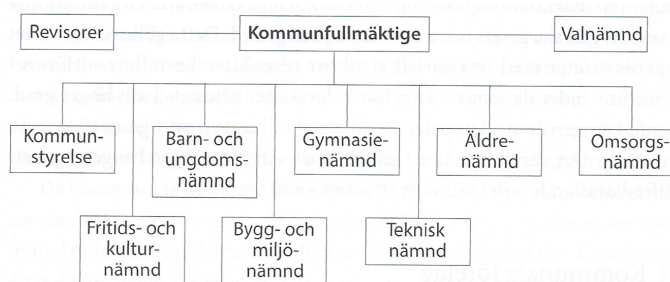
## 4.1 KOMMUNAL ORGANISERING

I samband med kommunallagen (KL) som trädde i kraft 1991 fick kommuner större frihet att bestämma utformningen av sin organisation. Det krav som ställs är att det ska finnas en styrelse utöver fullmäktige. Dessutom ska det finnas en särskild valnämnd samt att fullmäktige ska utse revisorer. Således får kommuner själva bestämma hur nämnder och den övrig organisation ska utformas. Tillkomsten av KL medförde att ett stort antal kommuner, mer eller mindre, gjorde förändringar i organisationsstrukturen. Det finns fyra generella exempel på hur kommuner väljer att organisera sina nämnder vilka presenteras nedan. Dock är exemplen kraftigt förenklade eftersom blandformer är vanliga. (Brorström et al., 2014)



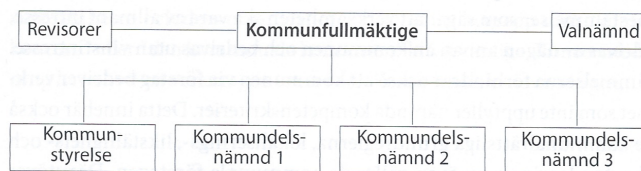
Figur 4.1 - Traditionell sektoriell struktur (Brorström et al., 2014).

*Traditionell sektoriell struktur* - Utgår från speciallagstifningen som tidigare angav vilka nämnder som skulle finnas inom en kommun. (Brorström et al., 2014)



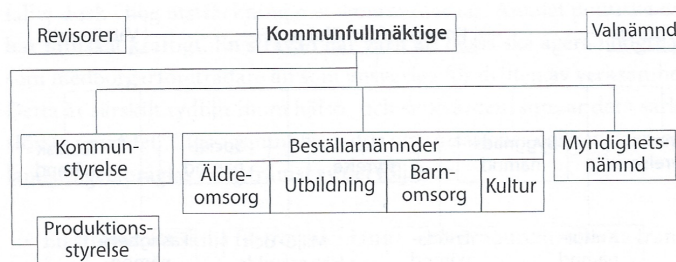
Figur 4.2 - "Utvecklad" sektoriell struktur (Brorström et al., 2014).

*”Utvecklad” sektoriell struktur* - Det finns många varianter av denna typen av struktur. Kommuner har valt att utveckla den traditionella sektoriella sturkturen genom att slå samman olika nämnder med varandra men även att skapa nya nämnder för vissa verksamheter. (Brorström et al., 2014)



**Figur 4.3** - Territoriell struktur (Brorström et al., 2014).

*Territoriell struktur* – Ersätter sektorsprincipen genom att dela in olika områden i så kallade kommunalnämnder. Avsikten med denna typ av struktur är att beslut ska fattas närmare invånarna för att främja effektiviteten. Detta ska i sin tur leda till ökat engagemang och därmed stärka demokratin. Dock är antalet kommuner som tillämpar denna stuktur väldigt få. (Brorström et al., 2014)



**Figur 4.4** - Beställare-utförare-struktur (Brorström et al., 2014).

*Beställare-utförare-struktur* - I samband med att KL infördes valde många kommuner att börja med intern entreprenadverksamhet vilket ledde till att den kommunala förvaltningen delades i två delar delar: beställare och utförare. Syftet med denna typ av sturktur var och är att skilja politiken från den operativa verksamheten och dess detaljfrågor samt stimulera och underlätta konkurrens. Dock har många kommuner valt at överge denna typen av struktur då den anses vara komplicerad eftersom kommunen förlorar inflytandet. (Brorström et al., 2014)

Utöver detta finns en annan viktig del i den kommunala organisationen; de kommunala bolagen vilka är självständiga juridiska personer och styrs av aktiebolagslagen. De kommunala bolagen sa bedrivs i allmänt intresse och inte i vinstdrivande syfte. (Brorström et al., 2014)

## 4.2 BUDGET SOM STYRINSTRUMENT OCH DESS SYFTE

Enligt Brorström et al. (2014) kan ekonomistyrning betyda två saker: Att ekonomin styr eller att styra med ekonomin. Den offentliga verksamheten är komplex och därför svår att styra. Det styrinstrument som i särklass mest tillämpas i kommuner är budgeten. Redan i KL från 1862 fastställdes det att kommuner ska tillämpa budget. Dock har marknaden på senare tid blivit allt mer efterfrågestyrd, vilket kan tyckas orimligt för den kommunala verksamheten, och som i sin tur bidraget till kundvalsbaseade system inom exempelvis skola tillämpas. Med andra ord handlar det om att verksamheten, exempelvis skolan, fortfarande är offentligt finansierad men att den drivs av både offentliga och privata huvudmän. (Brorström et al., 2014)

Budget är en årligt återkommande process där organisationer planerar utfallet av nästa års verksamhet. Budgetens huvudsakliga syften är att resursfördela, samordna, kontrollera (Brorström et al., 2014) samt planera och kommunicera (Ax, Johansson & Kullvén, 2009).

- *Resursfördelning* – Hur resurserna i en verksamhet fördelas. Med hjälp av budgeten ska resurserna fördelas till de delar av verksamheten som har nytta av dem. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Vidare ska de fördelas på ett sådant sätt att det leder till högsta grad av måluppfyllelse (Greve, 1996).
- *Samordning* – Budgeteringen möjliggör att olika enheter i verksamheten arbetar mot samma mål och stärker organisationen (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Dessutom bidrar det till att verksamheten ser så att planerna inte innehåller motsägelser (Greve, 1996).
- *Kontroll* – Budgeten betraktas som en standard för kontroll. Kontroll används för att uppfylla huvudsakligen två syften; utvärdering och signalsystem vid avvikelser. Utvärdering av personal för att se om de uppnått de fastställda målen i budgeten samt signalsystem för att analysera avvikelserna genom identifiering av orsak samt eventuella korrigerings- och anpassningsåtgärder. (Greve, 1996)
- *Planering* – En av avsikterna med budget är att planera verksamheten. Den anger även vad som ska göras under en viss tidsperiod för att uppnå verksamhetens strategi. Därför används budget för att planera olika aktiviteter samt vilka resurser som krävs för att genomföra de olika aktiviteterna i organisationen. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009).
- *Kommunikation* – Budget kan även ha som uppgift att svara för kommunikationen mellan medarbetare. Det underlättar för medarbetarna att komma med idéer inför framtida planering samt ge sina synpunkter på verksamheten. Att kommunicera öppnar för diskussioner kring eventuella problem som finns i verksamheten och hur dessa ska kunna lösas. Dessutom bidrar budgetering till att olika enheter i organisationen får större insikt i varandras verklighet och kan på så sätt underlätta för varandras enheter. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009).

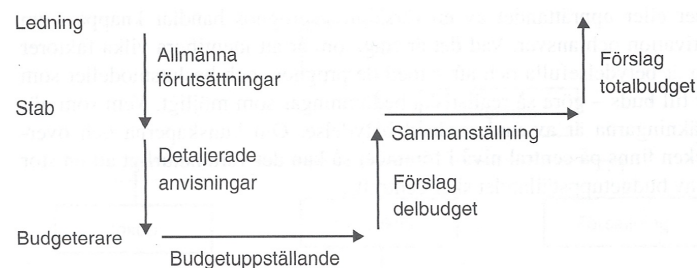
### 4.3 BUDGETUPPSTÄLLNINGSMETODER

Vid budgetuppställning kan man grovt säga att alla medarbetare är involverade i någon omfattning. Det finns i huvudsak fyra olika metoder som tillämpas vid budgetuppställning: (Ax, Johansson & Kullvén, 2009).

- Uppbyggnadsmetoden
- Nedbrytningsmetoden
- Kombination av metoderna
- Iterativa metoden

#### 4.3.1 UPPBYGGNADSMETODEN

Uppbyggnadsmetoden anses vara demokratisk eftersom den brukar ge utrymme för medarbetarna att lämna sina synpunkter innan beslutet om budgeten tas (Bergstrand, 2003). Huvudbudgeten byggs upp underifrån av delbudgetar (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Själva processen kan ta väldigt lång tid och ibland finns det även en risk att den slutliga framtagna budgeten inte stämmer överens med verksamhetens egentliga ambitioner (Bergstrand, 2003).

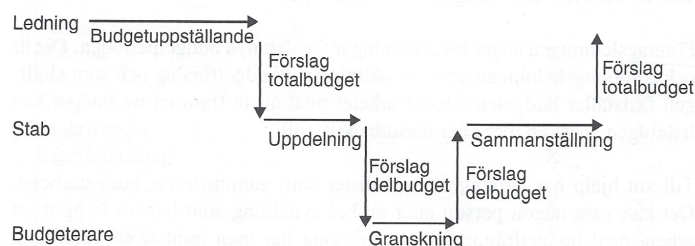


Figur 4.5 – Uppbyggnadsmetoden (Greve, 1996, s. 167).

Inledningsvis, vid tillämpning av uppbyggnadsmetoden, lämnas allmänna förutsättningar från ledningen. I förutsättningarna ingår de mål verksamheten har för nästkommande period. Vidare hanteras förutsättningarna av ekonomistaben vilka kompletterar dessa med fakta som exempelvis nya lagar. Därefter går budgeterarna igenom anvisningarna i sina egna verksamheter i form av budgetträffar där budgeterna diskuteras. Alla enheter lämnar sedan förslag på sina delbudgetar vilka förs vidare uppåt. I ekonomistaben undersöks nu alla olika delbudgetar och hänsyn tas till budgeteringens kritiska granskningar, förslagna förändringar och tillägg av olika slag. Därefter sammanställs huvudbudgetarna och dessa lämnas till ledningen som utför omarbetning och korrigerar av dem. Detta leder ofta till att vissa delar får modifieras det vill säga processen får göras om. Slutligen så fastställer ledningen budgetarna. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009) Dock riktas kritik mot uppbyggandsmetoden då den anses skada medarbetarna. När processen måste göras om kan det påverka medarbetarnas motivation samt skada deras intresse av att ta ansvar för den uppställda budgeten. (Bergstrand, 2003)

### 4.3.2 NEDBRYTNINGSMETODEN

Vid tillämpning av nedbrytningsmetoden fastställer ledningen först den totala budgeten för hela verksamheten (Greve, 1996). Genom att ledningen först fastställer en budget kan verksamheten försäkra sig om att medarbetarna arbetar mot att utforma en budget som överensstämmer med ledningens ambitioner. Dock ges inte så mycket utrymme för medarbetarnas idéer och engagemang (Ax, Johansson & Kullén, 2009). Frågan är då om denna metod är tillräckligt motiverande för att engagera medarbetarna under budgetarbetet. (Bergstrand, 2003)



Figur 4.6 – Nedbrytningsmetoden (Greve, 1996).

Budgetprocessen startar med att ledningen ger förslag på huvudbudgetar. Tillsammans med ekonomistaben tas relevant fakta fram som exempelvis nya lagar för att fortsätta arbetet. (Ax, Johansson & Kullén, 2009) Staben bryter därefter ner huvudbudgeten i delbudgetar som överlämnas till respektive budgeterare. Budgeterarna har som ansvar att kritiskt granska förslagen och eventuellt komplettera materialet (Greve, 1996). Därefter lämnas de reviderade budgetarna till staben som sammanställer de olika delbudgetarna till huvudbudgetar. Dessa presenteras sedan för ledningen som gör eventuella omarbetningar och fastställer sedan huvudbudgetarna. (Ax, Johansson & Kullén, 2009)

### 4.3.3 KOMBINATION AV DE DIREKTA METODERNA SAMT ITERATIV METOD

De ovanstående metoderna är inte vanliga i praktiken utan en kombination mellan de båda metoderna brukar tillämpas. (Ax, Johansson & Kullén, 2009) Detta för att nyttja de bästa egenskaperna i både uppbyggnads- och nedbrytningsmetoden. När en kombination av de båda metoderna tillämpas i en verksamhet bör ledningen inledningsvis ge en klar beskrivning för medarbetarna vad målsättningen med budgeten är. Med andra ord bör uppbyggnadsmetoden tillämpas först. Detta klargör i sin tur för medarbetarna i vilken riktning de önskas arbeta. Därför är det av stor vikt att tillämpa nedbrytningsmetoden därefter så att medarbetarnas synpunkter och idéer kommer fram och tas till vara. Dessutom bör det finnas tid och utrymme för att studera materialet, så att målsättningen verkligen uppfylls. (Bergstrand, 2003).

Den iterativa metoden är ett annat sätt att förbättra budgetprocessen i förhållande till uppbyggnads- och nedbrytningsmetoden (Bergstrand, 2003). Iterativ metod innebär att budgeten upprepar gånger bearbetas (Ax, Johansson & Kullén, 2009) för att succesivt förbättra precisionen i bedömningarna (Bergstrand, 2003).

Budgetprocessen påbörjas ofta genom att prognoser, avseende förväntad efterfrågan, granskas. Med utgångspunkt i detta planeras sedan hur marknaden ska bearbetas samt



hur olika enheter som dimensioneras. Planerna för budgetarbetet kan hela tiden ändras för att nå det fastställda målet. Därför går processen på varv igenom budgeteringens olika steg oberoende var i verksamheten de utförs. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009) Dock kan denna metod leda till en känsla av hopplöshet hos medarbetarna eftersom budgeteringen nästan aldrig tycks blir färdig (Bergstrand, 2003).

#### **4.4 BUDGETUPPFÖLJNING**

Vid budgetuppföljning ställs det budgeterade värdena mot utfallet. Verksamheter behöver inte göra en uppföljning men värdet av budgeteringen ökar om det görs. Uppföljningen bör dessutom ske i samma dimension som budgeten är uppställd i. Dessutom brukar budgeten täcka en viss period exempelvis ett räkenskapsår. När det blir en differens mellan det budgeterade värdet och utfallet kallas det för avvikelse. Budgetuppföljningen har olika syften och beroende på vad det är för verksamhet kan den syfta till att: ge underlag för nya budgetar, analysera avvikelser för åtgärder, utkräva ansvar för avvikelser, ge information och diskussionsunderlag samt vara grund för belöningsystem. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009)

#### **4.5 BUDGETPROCESSEN I EN KOMMUNAL VERKSAMHET**

Att upprätta en budget tar tid. Budgetprocessen påbörjas oftast genom att kommunstyrelsen tar ett beslut om vilka anvisningar som ska tillämpas för det kommande årets utformning. Anvisningarna har flera avsikter som ska uppfyllas men den viktigaste av dem är att skapa gemensamma planeringsförutsättningar. Med hjälp av befintliga prognoser, redovisning och riktlinjer skapas jämförbarhet i budgetmaterialet. Därefter är det nämndernas roll att komplettera anvisningarna och förvaltningarnas uppgift att upprätta budgetförslaget. Nämnderna ska sedan fatta beslut om sitt förslag till budgeten före sommaren, oftast i maj eller juni månad. Budgetförslaget, som oftast är omfattande, sammanställs av ekonomiavdelningen under sommaren. Under hösten påbörjas den riktiga framställningen av budgeten och avslutas med att ett protokoll upprättas. Kommunstyrelsen fattar beslut om budgeten i oktober eller november och därefter lämnas den till kommunfullmäktige som normalt fattar beslut om budgeten för det kommande året senast i slutet av november. (Brorström et al., 2014)

#### **4.6 KOMMUNAL KALKYLERING**

Verksamheter fattar beslut av många olika slag (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Oftast används kalkyler, förkalkyler, som underlag för beslut medan efterkalkyler ger underlag för att följa upp verksamhetens ekonomiska utfall. Kalkylering går således ut på att sammanställa data för att informationen ska bli begriplig. (Brorström et al., 2014)

I denna teoretiska referensram kommer vikt att läggas på förkalkylering eftersom den är integrerad med budgeteringen. Budget och förkalkyler görs innan själva händelserna har ägt rum och baseras därför på prognostiserad data. Den information som erhålls från kalkyleringen blir korrekt i den utsträckningen som indata är korrekt.

Kalkylmodeller är förenklingar av verkligheten men, som nämnts tidigare, är kommuner komplexa och därför är det svårt att bygga exakta modeller av dem. Det finns många olika slags kalkyleringsmodeller för olika beslutssituationer. I denna studie kommer hänsyn att tas till produktkalkylering, vilket inom förvaltningsekonomi bör benämnas verksamhetskalkylering. Dock är begreppet produktkalkylering så pass etablerat att det till och med används i den kommunala verksamheten. Att hänsyn tas till produktkalkyleringen beror på att den är enhetlig med budgetering. (Brorström et al., 2014)

#### 4.6.1 PRODUKTKALKYLERING

De kalkyler som ligger till grund för de beslut som tas inom ramen för budgetarbetet kallas för *produktkalkyler*. I dessa kalkyler används begreppen *kostnader* och *intäkter*. (Brorström et al., 2014) I denna studie är kostnaderna av intresse eftersom de används vid beslut om bidragets storlek till fristående verksamheter.

#### KOSTNADER

Begreppet kostnad har flera olika definitioner. En allmän beskrivning är att kostnad står för förbrukning eller användning av resurser under en viss period. (Brorström et al., 2014) Produktkalkyler består av två olika typer av kostnader; kalkylmässiga kostnader och bokföringsmässiga kostnader. I de kalkylmässiga kostnaderna ingår alla kostnader som inkluderas i produktkalkyleringen medan de bokföringsmässiga kostnaderna är de kostnader som förekommer i den externa redovisningen. De skillnader som uppkommer vid jämförelse mellan bokföringsmässiga och kalkylmässiga kostnader sägs bero av skillnader i; urval, värdering och periodisering. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009)

- *Urval* – handlar om vilka kostnader som ska tas med i kalkyleringen.
- *Värdering* – handlar om hur resurser ska värderas.
- *Periodisering* – handlar om hur utgifter ska kostnadsföras under en viss tidsperiod.

Vikten i denna studie kommer att läggas på den kalkylmässiga delen då den anses vara relevant för studien.

Det finns flera olika kostnadsbegrepp som tillämpas vid olika kalkyler. De som påverkas av volymförändringar kallas *rörliga kostnader* medan de som inte påverkas av volymförändringar kallas för *fasta kostnader*. Exempel på rörliga kostnader är materialförbrukning medan exempel på fasta kostnader är lokalkostnader. Vidare finns det kostnader som beror på de beslut som tas i verksamheten nämligen *sär-* och *samkostnader*. En särkostnad påverkas av beslut som leder till en förändring i verksamheten medan en samkostnad inte påverkas av beslutet. Särkostnader kan vara både rörliga och fasta. Slutligen finns det kostnader som beror på fördelning det vill säga kostnader som ska fördelas på olika kalkylobjekt exempelvis avdelning. (Brorström et al., 2014) Här skiljer man på *direkta* och *indirekta kostnader*. Direkta kostnader är de kostnader som påförs kalkylobjektet direkt medan indirekta kostnader är de kostnader som påförs kalkylobjektet via fördelning (Ax, Johansson & Kullvén, 2009).

## 4.7 RESURSFÖRDELNING I KOMMUNAL VERKSAMHET

Eftersom kommuner till övervägande del saknar en marknad som kan tillåtas styra resursfördelningen har budgeten fått överta den rollen. En lång tradition, vid tillämning av budgetering, är att verksamheter försöker styra genom att fördela resurser. Det finns i detta sammanhang två olika synsätt på resursfördelning; behovsorienterat synsätt och resursorienterat synsätt. (Brorström et al., 2014)

### 4.7.1 BEHOVSORIENTERAT SYNSÄTT

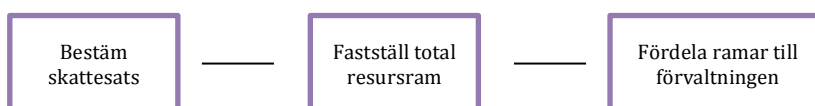
Behovsorienterat synsätt bygger på att kartlägga behoven för att kunna fördela resurserna efter hur stor betydelse de har för verksamheten. Historiskt sett har detta varit det vanligaste sättet att resursfördela på. Modellen bygger på strävan att göra resursfördelningen objektiv. Resurser ska således fördelas utifrån populationens faktiska behov och inte utifrån en överläggning. Dock anses det vara svårt att avgöra vad som är ett behov. De indikatorer som tillämpats för att beräkna behov är till exempel inkomstfördelning, kön, ålder och liknande. Men det är inte säkert att dessa indikatorer har med faktiska behov att göra. Det behovsorienterade synsättet ligger till grund för behovsbaserad budgetering där meningen är att fördela resurser utifrån behov. (Brorström et al., 2014)



Figur 4.7 – Behovsbudgetering (Brorström et al., 2014, s. 191)

### 4.7.2 RESURSORIENTERAT SYNSÄTT

Resursorienterat synsätt kan ses som det omvända. Inledningsvis beräknas resursvolymen och därefter bestäms vilka behov som kan hanteras inom den givna ramen. En vanlig modell vid tillämpning av resursorienterat synsätt är rambudgetering. Avsikten med rambudgetering är att underlätta kommunlednings arbete genom att förbättra förutsättningarna för finansiell styrning. Resurserna fördelas till respektive förvaltning eller nämnd i form av ekonomiska ramar vilka behoven ska anpassas efter och ligga inom. Detta leder i sin tur till att ekonomin hamnar i fokus och inte behovet. (Brorström et al., 2014)



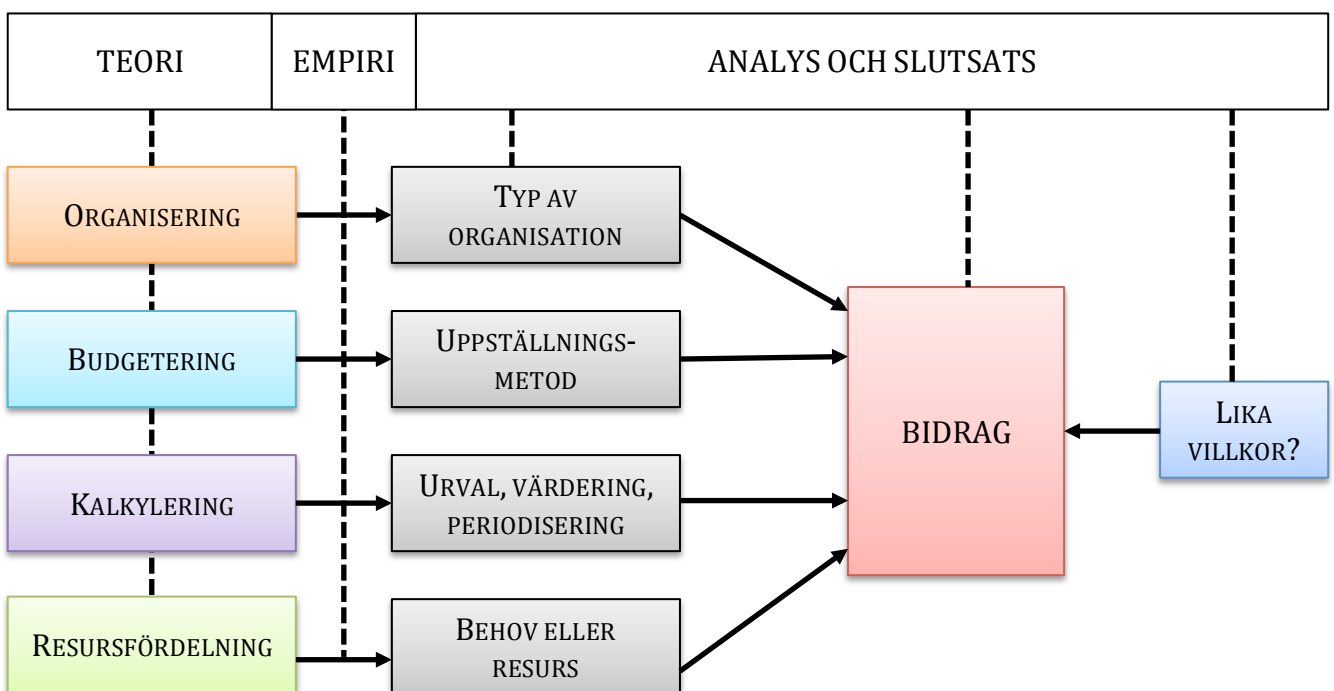
Figur 4.8 – Rambudgetering (Brorström et al., 2014, s. 191)

#### 4.8 SAMMANFATTANDE ANALYSMODELL

För att på bästa sätt kunna analysera det empiriska materialet har en analysmodell utifrån ovanstående teorier gjorts, se figur 4.9. Den teoretiska referensramen består av fyra delar: organisering, budgetering, kalkylering och resursfördelning. Denna uppdelning ligger även till grund för empirins struktur. I analysen sälls sedan empirin mot teorin och följande information kommer att erhållas:

- *Organisering* – Vilken typ av organisation respektive kommun är.
- *Budgetering* – Vilken uppställningsmetod tillämpas vid budgetering i respektive kommun.
- *Kalkylering* – Vilka urval, värderingar och periodiseringar gör de båda kommunerna.
- *Resursfördelning* – Vilken typ av synsätt har de båda kommunerna vid resursfördelning.

Vidare kommer respektive punkt att ställas mot lagen för att se om och hur kommuner uppfyller avsikten med den. Detta kommer i slutledet att ge klarhet i frågeställningen.



Figur 4.9 – Sammanfattande analysmodell

# 5 EMPIRI

---

*I följande kapitel presenteras det sammanställda materialet av primär- och sekundärdata.*

---

## 5.1 TRELLEBORGS KOMMUN

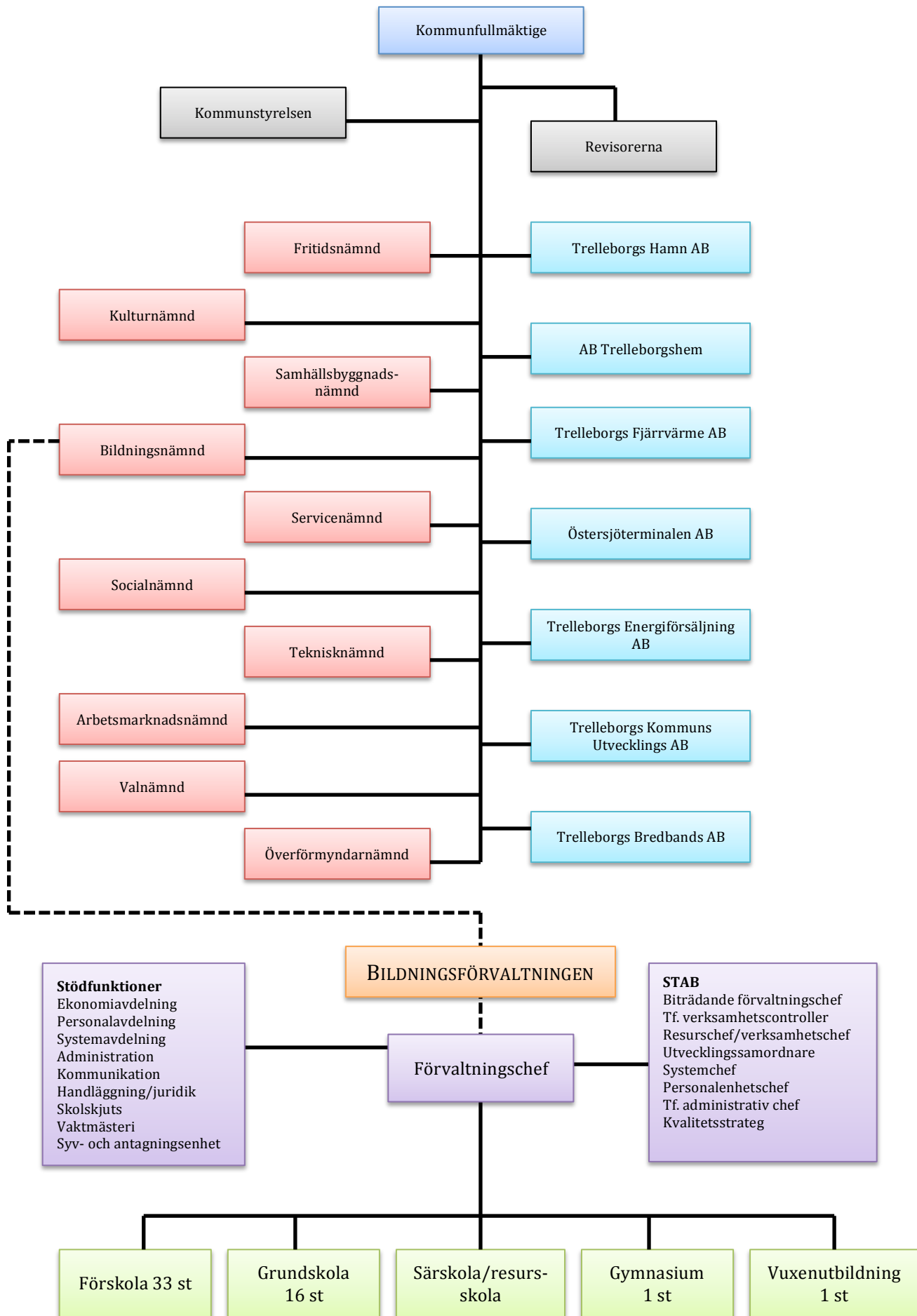
### 5.1.1 RESPONDENTER

I Trelleborgs kommun intervjuades Oscar Nilsson och Therése Ljungdahl. Oscar Nilsson är idag redovisningschef i Trelleborgs kommun. Tidigare arbetade Nilsson som verksamhetscontroller på bildningsförvaltningen och har därmed varit med genom hela processen kring införandet av lagen *Offentliga bidrag på lika villkor*. Therése Ljungdahl är ekonom på bildningsförvaltningen. Ljungdahl arbetar främst mot förskolan och har bland annat som uppgift att beräkna bidrag till förskoleverksamheten inom Trelleborgs kommun.

### 5.1.2 TRELLEBORG SOM KOMMUN OCH ORGANISATION

Trelleborg är Sveriges sydligaste kommun med 42 837 invånare. Verksamheterna i Trelleborgs kommun styrs utifrån ett ledningsschema med fokus på resultatstyrning. För att kunna ge sina kommuninvånare bästa möjliga service har ekonomistyrningen integrerats med verksamhetsstyrningen. Det som ligger till grund för Trelleborg kommuns styrning är en levande vision, tydliga mål, en gemensam värdegrund och en tydlig arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän. Kommunfullmäktige fastställer budget för respektive nämnd. Det är sedan nämndernas ansvar att besluta om de effektmål, som ska rymmas inom de uppsatta budgetramarna och som styr förvaltningarnas genomförandeplaner. Personalen, ekonomin och resurserna är de tillgångar som finns för att nå målen.

Kommunen är en demokratiskt styrd organisation vilket innebär att de valda politikerna har huvudansvaret för den kommunala verksamheten. Trelleborg är idag en borgligt styrd kommun. Trelleborgs kommun är organiserat enligt schemat nedan. Kommunfullmäktige är det högst beslutande organet. Under kommunfullmäktige finns kommunstyrelsen och de valda revisorerna. Därtill finns tio nämnder och sju kommunala bolag. Den kommunala verksamheten består vidare av ett antal olika förvaltningar och bildningsförvaltningen är en av dem. Bildningsförvaltningen är uppbyggd enligt nedanstående organisationsschema. Stödfunktionen och staben finns till för att stötta förskolecheferna och rektorerna i det administrativa arbetet. I Trelleborgs kommun finns det 33 stycken kommunala förskolor och 6 stycken fristående förskolor. Att majoriteten av förskolorna bedrivs i kommunal regi avspeglar sig i Trelleborgs historia, då kommunen mellan 1919-2006 var socialdemokratiskt styrt.



Figur 5.1 – Trelleborg kommuns och bildningsförvaltningens organisationsschema.

### 5.2.3 BUDGETERING

Trelleborgs kommuns resursfördelning baseras på fördelningsnyckeltal som är ett framräknat pris i kronor per invånare för olika befolkningsgrupper. För att ta fram budget för respektive verksamhet multipliceras detta pris med invånarantalet för befolkningsgruppen. Till exempel så beräknas budget för förskolan genom att multiplicera invånarantalet i åldern 1-5 år med priset per invånare.

Utgångsläget för Trelleborg kommuns budgetprocess är att kommunfullmäktige i januari månad fastställer, i enlighet med god ekonomisk hushållning, inriktningsmålen för de olika verksamheterna. Inriktningsmålen sträcker sig över en flerårsperiod. Det är sedan nämndernas uppgift att konkretisera kommunfullmäktiges flerårsplan med budget och mätbara effektmål för sina verksamheter. Nämndernas effektmål resurser och särskilda uppdrag bygger på ett resursfördelningssystem. Systemet baseras på ekonomiskt utrymme, jämförelser med andra kommuner, demografisk utveckling och prioriteringar. Med andra ord fastställer kommunfullmäktige budget för respektive nämnd och sedan är det nämndernas ansvar att besluta om effektmål som ska rymmas inom de uppsatta budgetramarna. Dessa styr i sin tur förvaltningarnas genomförandeplaner. De effektmål som nämnderna presenterar ska spegla god ekonomisk hushållning.

Driframarna för de olika verksamheterna i kommunen utgår från befolkningsprognosen som fastställs i mars månad. Utifrån detta tilldelas nämnderna resurser enligt en så kallad teknisk budgetram i slutet av mars. Denna diskuteras sedan under en budgetdialog, diskussion mellan kommunstyrelsens och nämndernas arbetsutskott, i slutet av april.

Nämndernas tekniska ramar kan baseras på tre olika förutsättningar. Vissa nämnder får resurser tilldelat utan koppling till pris- och befolkningsförändringar, sen finns det vissa nämnder som tilldelas resurser utifrån volymförändringar i befolkningsunderlaget och sist men inte minst finns även de så kallade avgifts- eller taxekollektiven som redovisas som balansräkningsenheter. Bildningsnämnden är en av de nämnder som sedan 2010 tilldelats resurser utifrån demografiska volymförändringar

Med budgetdialog och nämndernas framtagna material som underlag behandlar kommunstyrelsen i slutet av maj de förändringar som behövs göras i den tekniska budgetramen. I juni fastställer kommunfullmäktige budget för flerårsperioden.

Utifrån junibeslutet ska nämnderna besluta om hur man ska bidra till att de strategiska inriktningsmålen uppnås. Nämndernas beslut ska presenteras i en verksamhetsplan där effektmål beskrivs. Nämndernas detaljbudget ska lämnas i november till kommunledningsförvaltningen. Vidare presenteras nämndernas verksamhetsplaner för kommunstyrelsen under mål- och investeringsdialogen i oktober månad. Detta redovisas därefter för kommunfullmäktige i november vilket har till avsikt att

rapportera hur nämnderna avser att uppfylla de strategiska inriktningsmålen som kommunfullmäktige givit i början av året.

#### 5.1.4 KALKYLERING AV KOSTNADER

Bildningsnämnden har sedan 2010 tilldelats resurser utifrån demografiska förändringar, vilket ligger till grund för den budgetram som tilldelas bildningsnämnden. För att kunna beräkna de olika kostnadsslagen tillämpar tjänstemännen på bildningsförvaltningen en modell som de själva tagit fram. Modellen består av olika kontotyper där kostnader läggs in. Dessa kostnader justeras i modellen så att resultatet blir noll, med andra ord ska kostnaderna ligga inom ramen för den del av budgeten som avser grundbelopp. I tabellen nedan framgår Trelleborgs kommuns beräkningsgrunder för fasthållande av bidrag för förskola.

**Tabell 5.1** – Beräkningsgrunder för fastställande av bidrag för förskola år 2014. Beloppen motsvarar antalet kronor per barn.

Verksamhet	Ersättning utgår till	Förskola 1-3	Förskola 1-3 15 h	Förskola 4-5	Förskola 4-5 15 h
Lokalkostnader	Fri/komm	23 552	23 552	23 552	23 552
Undervisning	Fri/komm	79 150	47 490	71 253	42 741
Lärverktyg	Fri/komm	3 884	2 330	3 495	2 907
Måltider	Fri/komm	8 788	5 273	7 909	4 746
Salsa	Fri/komm	4 152	2 491	3 737	2 242
Administration (3 %)	Komm	3 586	2 434	3 298	2 261
<b>Interkommunal ersättning</b>	<b>Komm</b>	<b>123 111</b>	<b>83 570</b>	<b>113 226</b>	<b>77 639</b>
Barnomsorgsavgifter	Fri	-10 675	-6 405	-9 608	-5 765
Administration (3 %)	Fri	3 266	2 242	3 010	2 088
Moms (6 %)	Fri	6 727	4 618	6 200	4 302
<b>Ersättning fristående enheter</b>	<b>Fri</b>	<b>118 843</b>	<b>81 591</b>	<b>109 530</b>	<b>76 003</b>

Bidraget ska fastställas per kalenderår. Vidare ska bidraget grunda sig i kommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Bidraget ska betalas ut varje månad med 1/12 och beräknas för antal dagar som barn varit inskriven i verksamheten den avsedda månaden. Därför är korrekt registrering av barn av stor vikt.

Kommunen ska dessutom redovisa sina beräkningar till enskild huvudman. Trelleborg bjuder in de fristående förskolorna där de enskilda huvudmännen får information om hur modellen är uppbyggd och hur man räknat ut kostnaderna. Detta för att undvika missförstånd.

De kostnadsslag som är av intresse är lokalkostnader, administrationskostnader samt momskostnaderna eftersom de posterna är det mest omtalade inom skolvärlden och i dagspressen.

*Lokalkostnader* - Innan lagändringen tillämpade Trelleborgs kommun faktisk lokalkostnad. När den nya lagen trädde i kraft framgick det tydligt att genomsnittskostnaden ska tillämpas om inte särskilda skäl finns. Därför övergick Trelleborgs kommun från faktisk kostnad till genomsnittskostnad vilket ökade



kostnaderna med några miljoner eftersom de faktiska kostnaderna var lägre. De kommunala förskolorna har mycket dyrare lokaler än de fristående förskolorna. Således betalar kommunen ut för mycket till de fristående verksamheterna.

Trelleborgs kommun har relativt höga lokalkostnader i jämförelse med övriga landet. När kommunen fördelar till de kommunala verksamheterna görs det med faktisk kostnad, med andra ord ser inte de kommunala förskolorna lokalkostnaden. Trots att kommunen delar ut för mycket i lokalkostnader till de fristående verksamheterna betraktas det inte vara mycket i det stora hela. Idag är det således inget problem men skulle antalet friskolor i kommunen öka kan det bli. Dock kan det vara svårt att driva igenom en sådan förändring om man ser till kommunens politiska styre eftersom det måste vara på lika villkor för alla. Genom att tillämpa genomsnittskostnaden ger kommunen lika stor summa till de kommunala som till fristående och därför blir det på lika villkor.

*Administration och moms* - I Trelleborgs kommun anses det vara svårt att begränsa vad som avses med administration, vad administrationen motsvarar i den kommunala verksamheten respektive fristående. Det som är säkert är att de fristående förskolorna har betydligt mindre administration än vad de kommunala förskolorna har eftersom kommunen har det som en myndighetsutövning. Det är kommunen som har tillsynsskyldighet vilket de fristående verksamheterna inte har. Vidare har kommunen en central funktion eftersom det finns de saker som endast kommunen kan göra. Att schablonen för administration är satt på tre procent är för att det ska vara på lika villkor. Det är svårt att bedöma om det är en relevant procentsats dock kan det konstateras att Trelleborgs kommun har mer administrativa kostnader än tre procent.

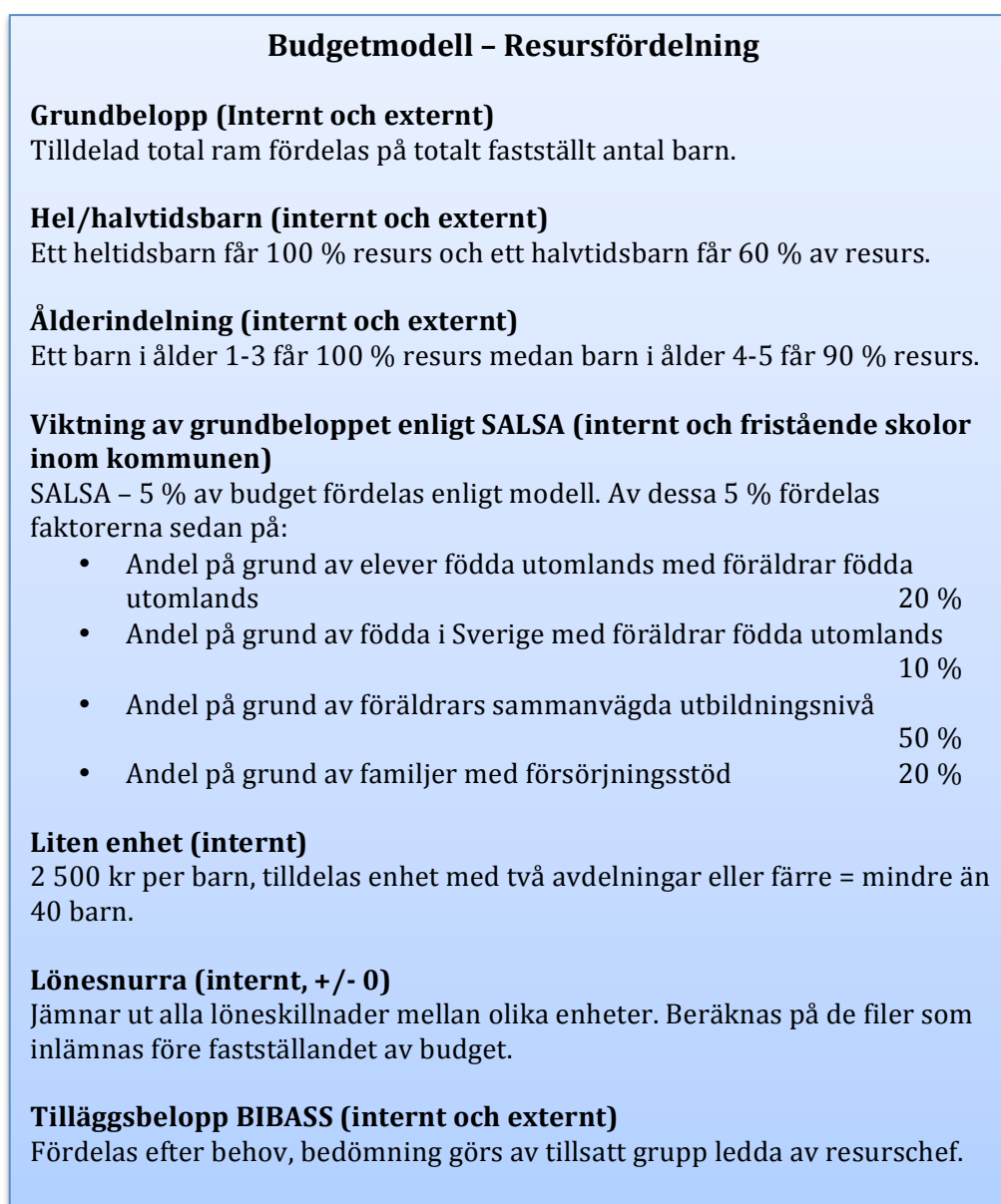
Att schablon på moms ligger på sex procent bedöms vara alldeles för hög, för så mycket bör inte de fristående förskolorna få i kompensation. Innan lagförändringen begärde kommunen den faktiska moms, vilken låg på två procent mot dagens sex procent. Kommunen menar att det inte är rimligt att momskompensation fås för personalkostnader eftersom det egentligen inte finns någon moms för kostnaden.

### **5.1.2 RESURSFÖRDELNING**

Majoriteten av Trelleborgs kommuns förskolor är kommunala. Därav resursfördelar kommunen först till de kommunala verksamheterna. Därefter beräknas bidragsbeloppet till de fristående förskolorna utifrån hur kommunen själv har resursfördelat. Att kommunen väljer att först resursfördela till deras egna verksamheter för att sedan ge motsvarande summa till fristående skolor anses vara betydande för att kunna behålla styrningen inom den kommunala verksamheten. Till exempel ska en förskolechef inte kunna lägga för mycket pengar på drift och för lite på personal som i sin tur bidrar till lägre personaltäthet. De kommunala förskolorna har ett visst handlingsutrymme men samtidigt har det varit av stor betydelse för politikerna att exempelvis personaltätheten är hög. Däremot styr inte kommunen hur de fristående verksamheterna ska fördela sina

resurser. Deras uppgift är endast att betala ut bidraget sen är det upp till varje enskild huvudman att fördela sina resurser.

När den nya lagen om *Offentliga bidrag på lika villkor* trädde i kraft 2010 byggde tjänstemännen på bildningsförvaltningen upp en ny resursfördelnings-modell utifrån den gamla. Denna har sedan utvecklats för att omfatta alla verksamheter. Detta gjordes genom ett grundligt arbete med politikerna för att förstå hur Trelleborgs kommun ska fördela resurser för att uppnå villkoret på lika villkor. Trelleborgs kommun har valt att fördela resurserna på ett antal olika faktorer, se figur 5.1.



Figur 5.2 – Trelleborg kommuns budgetmodell

## GRUNDBELOPP

Trelleborgs kommun har valt att vikta olika delar av grundbeloppet. Att komma fram till de olika faktorerna tog lång tid och bidrog till mycket diskussion mellan tjänstemännen

på bildningsförvaltningen och förskolecheferna/rektorererna samt politikerna. Vidare tittade kommunen på hur andra kommuner valt att göra. Att kommunen valde att granska hur andra kommuner hade gått till väga var viktigt eftersom vissa delar senare skulle implementeras i den egna bedömningen.

*SALSA* – Trelleborgs kommun har valt att vikta fem procent av beloppen för omsorg och pedagogisk verksamhet samt pedagogiskt material och utrustning enligt *SALSA*-kriterierna. Detta gäller endast de kommunala samt fristående förskolorna inom Trelleborgs kommun eftersom Trelleborg endast kan beräkna *SALSA* utifrån egna kommuninvånare. *SALSA* står för Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser. *SALSA* är en statistisk modell som jämför skolors betygsresultat där de faktiska betygsresultaten sätts i relation till ett antal bakgrundsfaktorer. *SALSA*:s avsikt är att uppmärksamma de faktorer som skolan inte kan påverka men som visat sig ha betydelse för betygsresultatet. Dessa faktorer är i huvudsak demografiska. I Trelleborgs kommun sker fördelningen utifrån nedanstående fyra kriterier:

- Andel på grund av elever födda utomlands med föräldrar födda utomlands - 20 %
- Andel på grund av födda i Sverige med föräldrar födda utomlands - 10 %
- Andel på grund av föräldrars sammanvägda utbildningsnivå - 50 %
- Andel på grund av familjer med försörjningsstöd - 20 %

I resursfördelningsmodellen har kommunen valt att vikta högst på föräldrarnas utbildningsnivå eftersom det visat sig vara den faktor som mest påverkar ett barns eller en elevs resultat i skolan. Övriga faktorer har delats upp i fallande skala. Alla barn har således tillgång till 95 procent av skolpengen medan de resterande fem procenten omfördelas mellan de barn som tillhör någon av grupperna ovan. De barn som eventuellt får mindre andel i *SALSA* anses trots allt få ett högt grundbelopp. Vidare anses fördelningen vara rättvis eftersom alla barn ska ha lika förutsättningar att klara sig bra i skolan. Viktning av grundbelopp enligt *SALSA* gäller endast kommunala förskolor och fristående förskolor inom kommunen. Utöver *SALSA* finns det andra faktorer som Trelleborgs kommun väljer att fördela på.

*Hel- och halvtidsbarn* – Trelleborgs kommun har valt att skilja på resurserna för hel- och halvtidsbarn. Heltidsbarn i förskolan får tillgång till hundra procent av grundbeloppet medan halvtidsbarn endast får sextio procent av grundbeloppet. Egentligen går ett halvtidsbarn runt 15 timmar i veckan vilket motsvarar fyrtio procent. Skillnaden beror på att förskolan trots halvtidsbarn måste gå runt och fungera på samma sätt som om det bara fanns heltidsbarn. Detta beslut togs efter diskussion med förskolecheferna. Uppdelningen gäller både internt i kommunen och externt.

*Åldersindelning* – Vidare har Trelleborgs kommun valt att fördela barnen efter ålder. Kommunen anser att barn mellan 1-3 år behöver ha mindre avdelningar. Avdelningarna ska således ha samma antal personal men färre antal barn eftersom barn i den åldern

anses vara mer arbetsintensiva. Därför får barn mellan 1-3 år tillgång till hundra procent av grundbeloppet medan barn mellan 4-5 år får nittio procent av grundbeloppet. Detta anses vara en anpassning till verkligheten. Uppdelningen gäller internt och externt.

*Liten enhet* – I Trelleborgs kommun har man internt valt att fördela om resurser till de förskolor som har två avdelningar eller färre, det vill säga fyrtio barn eller mindre. Detta gäller endast de kommunala enheterna. Anledningen till att kommunen valt att fördela extra resurser till små enheter beror på att de vill anpassa sig till det förskolecheferna gjorde. Varje förskolechef har ansvar för 2-3 förskolor var. Om dem exempelvis hade en förskola med sex avdelningar och en förskola med två avdelningar så fördelade förskolecheferna resurserna så att förskolan med sex avdelningar gick med "minus" medan förskolan med två gick med "plus". Detta eftersom förskolechefen var tvungen att täcka kostnaderna för till exempel personal på förskolan trots att det bara fanns två avdelningar. Därför är bland annat "liten enhet" dyrare att driva. Kommunerna vill ha kvar de små enheterna eftersom det finns föräldrar som väljer dessa och därför vill Trelleborg även kunna erbjuda detta alternativ. Denna anpassning gjordes för att barn och föräldrar ska kunna välja fritt vilken förskola dem ska gå på.

*Lönesnurra* – Trelleborgs kommun kompenserar för löner i den interna verksamheten. Kommunen tittar då på löneskillnaderna mellan de olika enheterna och jämnar därefter ut skillnaden. Om till exempel person X äger en förskola och person Y äger en och person X har högre snittlön på sin förskola än person Y, innebär detta att person X skulle kunna ha 1,5 tjänster på sin förskola med person Y skulle kunna ha två tjänster på grund av lägre lönekostnad. Det blir inte rättvist och därför har kommunen valt att internt fördela om resurserna så att skillnaderna jämnas ut med hjälp av en lönesnurra. Lönesnurran är en beräkning som jämnar ut skillnaderna genom att titta på vad medellönerna är. Med andra ord ska varje förskola oavsett verksamhet kunna ha lika många anställda för att kunna uppfylla kravet på lika villkor. Beslutet om lönesnurra togs efter att kommunen upptäckt att det fanns förskolor, framförallt ute på landet, som hade högre snittlöner vilket bidrog till att de fick ha en personal mindre än en skola inne i stan. Detta ansågs inte uppfylla kravet på lika villkor och därför skapades lönesnurran.

#### **TILLÄGGSBELOPP**

*Särskilt stöd* – För ett barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska kommunen, utöver grundbeloppet, betala ett tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet fördelas på lika villkor, oavsett om det är en kommunal eller fristående verksamhet. Ansökan om tilläggsbelopp bedöms av tillsatt grupp ledda av resurschef. Gruppen fördelar resurser till de barn som anses vara i behov av extraordinärt stöd. Kommunen har 18 miljoner i sitt förfogande att dela ut till BIBASS (barn i behov av särskilt stöd). Denna pott gäller hela vägen från förskolan till grundskolan. Grundbeloppet täcker idag upp för problem till en viss nivå. Om någon elev behöver ytterligare stöd görs en ansök om tilläggsbelopp.

## 5.2 VELLINGE KOMMUN

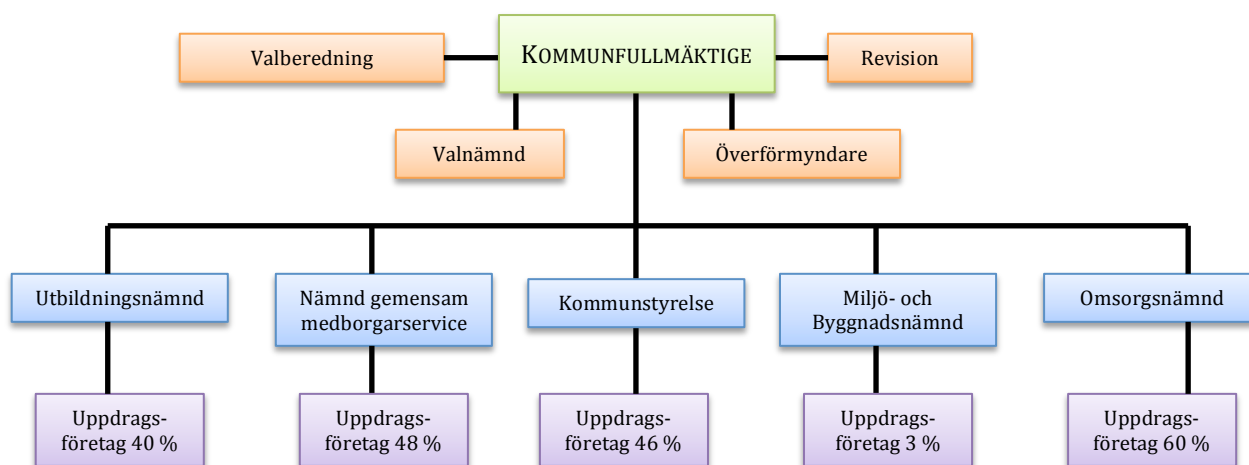
### 5.2.1 RESPONDENTER

I Vellinge kommun intervjuades Maria Kvist och Ulrika Gyllenberg. Maria Kvist är utbildningscontroller på utbildningsavdelningen i Vellinge kommun. Kvist arbetar med många frågor där budget och skolpeng är en del av det. Vellinge kommun är en "beställarorganisation" och därför köps själva utförandet av det externa bolaget Serkon som Ulrika Gyllenberg representerar. Ulrika Gyllenberg är ekonomikonsult på Serkon och har arbetat mot Vellinge kommun i 19 år. Under hela denna tid har Gyllenberg arbetat mot förskola och skola där hon haft ansvar för skolpeng, prislista och budget.

### 5.2.2 VELLINGE SOM KOMMUN OCH ORGANISATION

Vellinge kommun ligger i sydvästra Skåne med ett invånarantal på 33 087. Vellinge har länge varit en borgligt styrd kommun vilket avspeglar sig i deras utformning av organisationen, med andra ord finns det en tydlig politisk vilja.

All verksamhet i Vellinge kommun, med undantag för den politiska verksamheten, bedrivs till 46 procent av uppdragsföretag, friskolor inräknat samt 25 procent "egen regi-företag". "Övrig kommunal verksamhet", som inkluderar såväl verksamhet som bedrivs av Vellinge kommun som köp av verksamhet från annan kommun, utgör knappt 28 procent. I figur 5.3 framgår kommunens samlade verksamhet, det vill säga den verksamhet som kommunen bedriver i uppdragsföretag och i kommunkoncernen.



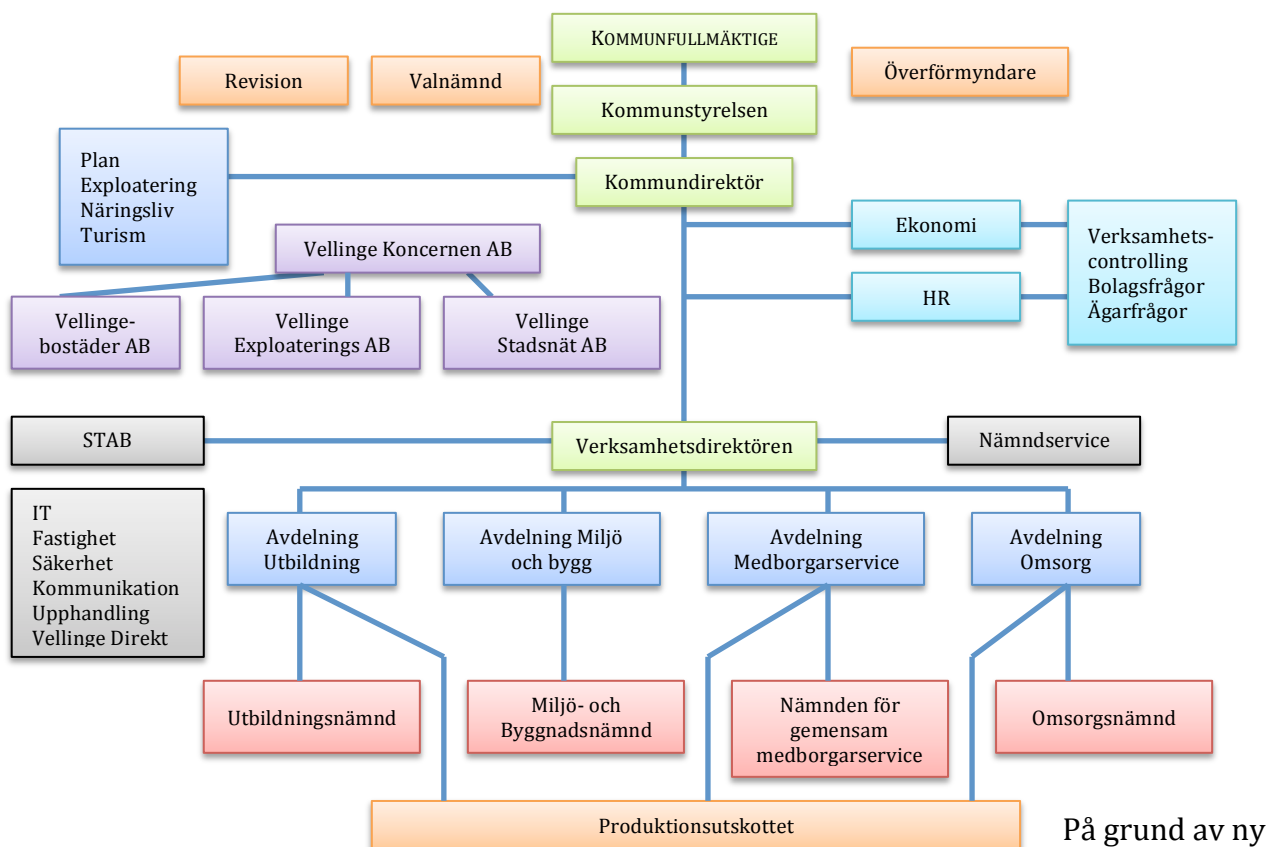
Figur 5.3 – Vellinge kommuns samlade verksamhet.

Ur figur 5.3 framgår det att fyrtio procent av Utbildningsnämnden bedrivs av uppdragsföretag. Utbildningsnämnden är politiskt ansvarig för Vellinge kommuns verksamhet inom barnomsorg, förskoleklass, grund- och gymnasieskola samt vuxenutbildning. Vidare har utbildningsnämnden ansvar för att betala ut bidrag till fristående samt kommunala skolor, inom och utanför kommunen. Utbildningsnämnden har således ett budgetanslag för utbetalning av dessa bidrag.

Vellinge kommun har sammanlagt 24 förskolor varav 19 är fristående och fem är kommunala. De kommunala förskolorna ingår i fem olika rektorsområden som organisatoriskt ligger under arbetsutskottet i "egen regi" under kommunstyrelsen. Budgeteringen och redovisningen för rektorsområdena ligger under kommunstyrelsens ansvar. Utbildningschefen som har ansvar för rektorerna är också anställd av kommunstyrelsen. Utbildningsnämnden är således beställare och köper utbildningsplatsen av kommunala och fristående utförare.

I figur 5.4 framgår det att det högst beslutande organet i Vellinge kommun är kommunfullmäktige. Under kommunfullmäktige ligger Kommunstyrelsen vilka har som ansvar att verkställa ärenden från kommunfullmäktige. Där utöver har kommunstyrelsen som uppgift att leda och samordna förvaltningen samt ha uppsikt över nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen är också anställningsmyndighet för all personal inom kommunorganisationen och även för personal i den verksamhet som sköts i egen privat regi.

Vellinge kommun valde att under 2013 utveckla förvaltningsorganisationen vilket hade till avsikt att skapa en mer sammanhållen kärnverksamhet som återspeglar den politiska organisationen. Kommunens organisation ser idag ut enligt figur 5.3. I den kommunala koncernen ingår även de helägda kommunala bolagen; Vellingekoncernen AB, Vellinge Stadsnät AB, Vellinge Exploaterings AB samt Vellinge Bostäder AB.



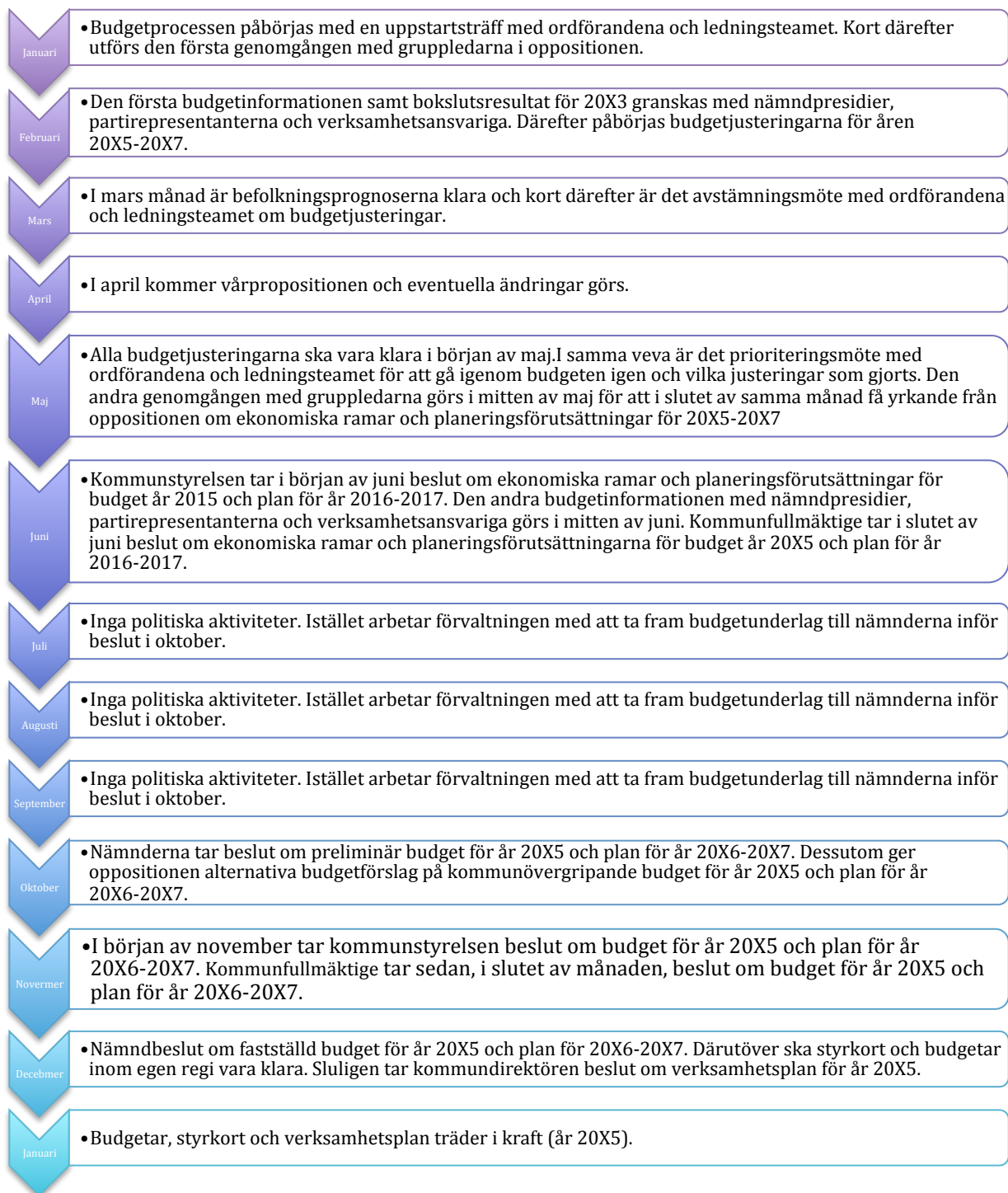
Figur 5.4 – Vellinge kommuns organisationsschema.

På grund av ny vision och

förändrad politisk- och tjänstemannaorganisation reviderades kommunens styrmodell under 2013. Den politiska styrningen sker idag genom styrkort medan förvaltningsstyrningen sker med hjälp av verksamhetsplanen.

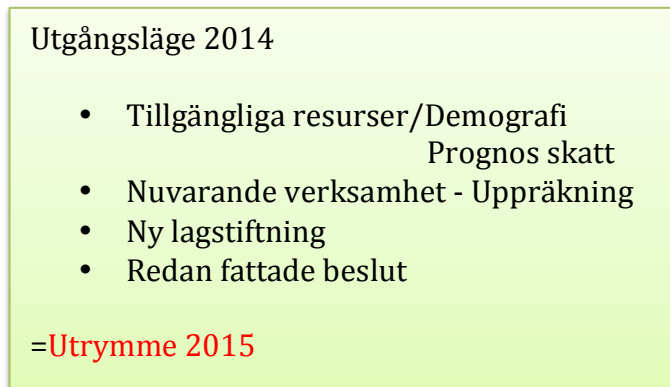
### 5.2.3 BUDGETERING

Nedan presenteras Vellinge kommuns budgetprocess (se figur 5.5). Budgetprocessen görs under 20X4. I samband med processen fastställs budget för 20X5. Dessutom tas det fram en ekonomisk plan för 20X5-20X7 under processen.



Figur 5.5 – Vellinge kommuns budgetprocess.

För att fastställa budgetramen för utbildningsnämnden används innehavande års budget, i detta fall år 2014. Inledningsvis tar nämnden hänsyn till befolkningsprognoserna, det vill säga hur många barn och elever som antas komma nästkommande år. Därefter beaktas nuvarande verksamhet och eventuella poster räknas upp utifrån de uppräkningsfaktorer som ges av kommunstyrelsen. Sedan beaktas lagförändringar och avslutningsvis tas hänsyn till de beslut som fattas längre upp i organisationen. Detta ger slutligen den nya budgetramen för år 2015.



Figur 5.5 – Förutsättningar inför 2015 års budget.

Utbildningsnämndens ram för utbetalning av bidrag utgår således från det preliminära bidraget i relation till befolkningsprognosen. Utbildningsnämnden har under år 2014 en budgetram på 813 miljoner kronor. Av denna ram består 96 procent av bidrag medan de resterande fyra procenten motsvarar skolskjuts, administration, nämndpolitik med mera.

#### 5.2.4 KALKYLERING AV KOSTNADER

För att beräkna bidraget utgår Vellinge kommun från innevarande års bidrag. Därefter görs anpassningar utifrån kommunala och nationella beslut till exempel inköp av datorer eller förändring i lagstiftningen samt uppräkningsfaktorer enligt fastställda uppräkningsfaktorer, förändringar i internbudgeten med mera.

Till och med år 2007 tilldelades bidrag utifrån utfall dock började Vellinge kommun år 2008 att tilldela bidrag utifrån budget. När den nya lagen om *Offentliga bidrag på lika villkor* trädde i kraft 2009 var kommuner tvungna att basera bidrag på budget, vilket Vellinge redan gjorde. Trots det så bygger bidraget på ett gammalt utfall av de kommunala verksamheterna. När bidraget byggdes upp inför 2008 granskades de kommunala förskolorna och utifrån detta fick man reda på hur mycket förskolorna till exempel lagt på måltider. Därigenom erhöles ett kommunalt snitt. När den nya lagen trädde i kraft fick en resursgrupp, bestående av förvaltningschef, ekonomichef, ekonomikonsult från Serkon samt dåvarande utvecklingschefer, granska och gå igenom alla kostnadsslagen. Det diskuterades bland annat vilken storlek som var rimlig för de olika posterna. År 2012 revideras beräkningen av bidraget avseende pedagogisk personal efter överklagande av den gamla modellen. Dessutom gjordes avstämningar av andra poster som till exempel måltider för att säkerställa att beloppet är jämförbart med



de redovisade kostnaderna. Således bygger de olika kostnadsslagen egentligen på historik dock har underlaget reviderats varje år och förändrats beroende på nationella och lokala beslut. Detsamma gäller underposterna.

I tabell 2 och 3 framgår kostnadsfördelningen till bidrag för förskola år 2014. Viktigt att poängtera är att lokalkostnaderna till utförare inom Vellinge kommun ges bidrag för lokalhyran med faktiskt kostnad och finns därför inte med i prislistan.

**Tabell 2** – Vellinge kommuns prislista för barn mellan 1-3 år (år 2014).

	Plats i egen regi	Plats i friskola egen kommun	Plats i friskola annan kommun	Plats i annan kommun
<b>Förskola 1-3 år</b>				
Omsorg och pedagogisk verksamhet	78 844 kr	77 358 kr	78 568 kr	78 568 kr
Pedagogiskt material och utrustning	1 308 kr	1 598 kr	1 622 kr	1 622 kr
Måltider	7 449 kr	7 449 kr	7 449 kr	7 449 kr
Lokalkostnader*	2 548 kr	2 548 kr	22 398 kr	22 398 kr
Administration (3 %)	0 kr	2 669 kr	3 301 kr	3 301 kr
Mervärdesskatt (6 %)	0 kr	5 497 kr	6 800 kr	0 kr
<b>Grundbelopp (avrundat)</b>	<b>90 220 kr</b>	<b>97 120 kr</b>	<b>120 140 kr</b>	<b>113 340 kr</b>

**Tabell 3** – Vellinge kommuns prislista för barn mellan 4-5 år (år 2014).

	Plats i egen regi	Plats i friskola egen kommun	Plats i friskola annan kommun	Plats i annan kommun
<b>Förskola 4-5 år</b>				
Omsorg och pedagogisk verksamhet	63 012 kr	61 817 kr	62 818 kr	62 818 kr
Pedagogiskt material och utrustning	1 308 kr	1 598 kr	1 622 kr	1 622 kr
Måltider	7 449 kr	7 449 kr	7 449 kr	7 449 kr
Lokalkostnader*	2 110 kr	2 110 kr	18 542 kr	18 542 kr
Administration (3 %)	0 kr	2 189 kr	2 713 kr	2 713 kr
Mervärdesskatt (6 %)	0 kr	4 510 kr	5 589 kr	0 kr
<b>Grundbelopp (avrundat)</b>	<b>73 950 kr</b>	<b>79 670 kr</b>	<b>98 730 kr</b>	<b>93 140 kr</b>

De olika delposterna är en beskrivning av hur bidraget är uppbyggd. Bidraget betalas ut per barn månadsvis med 1/12 efter hur många barn förskolan har inskrivna den aktuella månaden. Detta gäller såväl kommunala som fristående förskolor.

De kostnadsslag som är av intresse är lokalkostnader, administrationskostnader samt momskostnaderna eftersom dessa poster är det mest omtalade inom skolvärlden och i dagspressen.

*Lokalkostnader* – I tabell 2 och 3 framgår det att det finns stora skillnader mellan lokalkostnaderna i de olika kategorierna. Detta beror på att Vellinge kommun betalar ut den faktiska lokalkostnaden till utförare inom Vellinge kommun. Medan kommunen betalar den genomsnittliga lokalkostnad till fristående och kommunala enheter utanför kommunen. Således räknas den faktiska kostnaden inte med i

prislistan för utförarna inom kommunen. Anledningen till att Vellinge kommun bestämde sig för att betala ut de faktiska kostnaderna beror på att av de 24 förskolorna som finns i kommunen så är det 19 stycken av dem som hyr fastigheter från Vellinge kommuns egna fastighetsbolag. 14 stycken av dessa är fristående förskolor. De resterande fem fristående förskolorna äger eller hyr av en annan fastighetsägare. Kommunen för då diskussion med dessa fristående skolor om lokalerna är rimliga för antalet barn som förskolan har. Dessutom är ett antal av Vellinge kommuns förskolor nybyggda. Om dessa hade fått kommunens genomsnittskostnad hade förskolorna inte klarat av det rent ekonomiskt. Samtidigt hade de förskolor som har äldre lokaler och lägre hyra tjänat enormt på detta. Därför bestämde kommunen att betala ut faktisk kostnad så att alla barn har rätt till att gå i vilken förskola dem vill oavsett om den är nybyggd eller inte.

Att kommunen valt att betala ut den faktiska kostnaden istället för den genomsnittliga har ingen överklagat. Kommunen menar att alla förstår att detta är det mest rättvisa sättet att fördela på och att det inte missgynnar någon på något sätt. Således ingår inte den faktiska lokalhyran i kostnadsslaget lokalkostnader. Av de 96 procenten av budget som motsvarar grundbeloppet så står 18 procent av grundbeloppet för den faktiska hyran medan de resterande 78 procenten fördelas på de övriga kostnadsslagen.

De övriga två kategorierna, plats i friskola i annan kommun samt plats i kommunal skola i annan kommun, får den kommunala genomsnittskostnaden eftersom att kommunen inte kan betala den faktiska kostnaden för till exempel ett barn som går på en friskola i Trelleborg.

*Administration och mervärdesskatt* – Schablonen på tre procent för administration anses vara relevant nivå. Men däremot uppfattas momscompensationen på 6 % som högt. Detta eftersom det räknas på hela grundbeloppet även om personalkostnader utgör den största delen av beloppet. Att administrationskostnaden inte ingår i bidraget för plats för egen regi beror på att de kommunala verksamheterna har tillgång till kommunens administration/overhead-kostnader.

### **5.2.5 RESURSFÖRDELNING**

I tabell 2 och 3 framgår det att Vellinge kommun har valt att resursfördela utifrån ålder. Där finns en prislista för barn mellan 1-3 år och en annan prislista för barn mellan 4-5 år. Vidare har kommunen valt att resursfördela utifrån fyra olika kategorier: bidrag till barn som har plats i egen regi (kommunala förskolor), bidrag till barn som har plats i fristående förskola i egen kommun, bidrag till barn som har plats i fristående förskola i annan kommun och slutligen bidrag till barn som har plats i annan kommun på en kommunal förskola.

De kommunala rektorsområden i Vellinge kommun bedrivs som resultatenheter där förskolan är en av flera verksamheter inom området. Därmed kan respektive förskola själva besluta hur de vill fördela sina resurser och vilka prioriteringar de vill göra, detta gäller främst de fristående enheter. Till exempel om en förskola behöver anställa extra personal till en avdelning för att åtgärda eventuella problem som finns där kan de rekrytera och gå minus ett läsår. De har sedan tre år på sig att komma tillbaka på noll igen. Förskolorna har större handlingskraft och detta grundar sig i att Vellinge kommun har så många fristående enheter. Oavsett om det är en kommunal eller en fristående förskola så innehas en 3-års plan. Vellinge kommun anser även att det är av stor vikt att föra över de positiva effekterna, som den nya lagstiftningen bidragit till i de fristående förskolorna, på de kommunala så att de får samma friutrymme.

*Tilläggsbelopp* – Tilläggsbelopp avser barn i behov av särskilt stöd. I förskolan handlar det ofta om fysiska handikapp, dock är tilläggsbelopp i förskolan ovanligt. Tilläggsbelopp för särskilda behov ansöker förskolorna om för att sedan få det beviljat eller avslaget. Förskolorna måste göra nya ansökningar varje år. Viktigt att veta är att kommunen aldrig kan avslå ansökningar om tilläggsbelopp med hänvisning till att budgeten är slut. Har barnet ett behov ska ersättning betalas ut oavsett hur mycket kommunen överskrider den satta budgeten. Detta är en budgetpost som ofta visar sig ha stora underskott i kommunerna. Dels på grund av den är underbudgeterad och dels på grund av att kostnaderna kan variera enormt mellan åren beroende på elevernas behov.

Av årets budget på 813 miljoner kronor är 25 miljoner kronor avsatta för barn i behov av särskilt stöd. Budgeten för tilläggsbelopp är relativt hög trots detta beviljas endast barn med behov av särskilt stöd. Den största delen av anslaget betalas ut till grundskolan och gymnasiet. Det är tydligt att Vellinge kommun har en betydligt högre budget än jämförbara kommuner för barn med behov av särskilt stöd.

# 6 ANALYS

---

*I följande kapitel kommer teorin som presenterades i det fjärde kapitlet att tillämpas för att analysera det empiriska materialet. Dessutom kommer det empiriska materialet att ställas mot vad lagen säger. Avslutningsvis sammanfattas analysen i en tabell.*

---

## **6.1 ORGANISERING – TYP AV ORGANISATION**

Enligt Brorström (2014) är de enda kraven vid kommunal organisering att det finns en styrelse utöver fullmäktige samt att det finns en valnämnd samt revisorer som tillsats av kommunfullmäktige. Utöver det får kommunerna själva bestämma hur nämnder och övriga organisationen ska utformas. Vidare menar Brorström (2014) att det finns fyra generella exempel på hur kommuner väljer att organisera sig. Dessa är: traditionell sektoriell struktur, "utvecklad" sektoriell struktur, territoriell struktur samt beställare-utförare-struktur. Dock är blandformer av dessa vanliga.

Likställas Trelleborgs kommuns organisationsschema med ovanstående generella exempel överensstämmer den bäst med den traditionella sektoriella strukturen där organisationen är uppdelad i olika sektorer, nämnder. Utöver det finns det även sju kommunala bolag. I Trelleborgs kommun är endast fem av 39 förskolor fristående. Att majoriteten av förskolorna bedrivs i kommunal regi anses avspeglar sig i Trelleborgs historia, då kommunen mellan 1919-2006 var socialdemokratiskt styrt.

Däremot har Vellinge kommun en annan typ av organisationsstruktur. Utifrån de generella exemplen stämmer Vellinge kommuns organisationsschema bäst överens med beställare-utförare-struktur. Detta framgick redan när respondenterna i Vellinge kommun presenterades eftersom Gyllenberg representerar det externa bolaget Serkon. Syftet med en beställare-utförare-struktur är, enligt Brorström (2014), att skilja politiken från den operativa verksamheten och dess detaljfrågor. I Vellinge kommun sker detta genom att den politiska styrningen tillämpar styrkort medan förvaltningsstyrningen använder verksamhetsplanen. Dock har många kommuner valt att överge denna typ av struktur då den anses vara komplicerad eftersom kommunen förlorar sitt inflytande (Brorström, 2014). Att Vellinge kommun kan tillämpa denna typ av organisationsstruktur tros bero på kommunens storlek. Vellinge är en ganska liten kommun med lite över 30 000 invånare. Hade beställare-utförare-strukturen tillämpats i en betydligt större kommun hade det antagligen inte fungerat lika bra eftersom det hade blivit alldeles för komplicerat. Att Vellinge är organiserat på det sätt tyder på att det finns en tydlig politisk vilja. Vellinge har länge varit borgligt styrd kommun vilket även avspeglar sig kommunens verksamhet där 19 av 24 förskolor är fristående.

## **6.2 BUDGETERING – VILKEN UPPSTÄLLNINGSMETOD TILLÄMPAR RESPEKTIVE KOMMUN?**

Det styrinstrument som i särklass mest tillämpas i kommuner är budgeten (Brorström, 2014). I lagen *Offentliga bidrag på lika villkor* framgår det att bidraget ska baseras på kommunens kommande års budget. Därför är det viktigt att förstå hur budgeten i respektive kommun är uppbyggd och hur den sedan fastställs. Det finns i huvudsak fyra olika metoder som tillämpas vid budgetuppställning (Ax, Johansson & Kullvén, 2009, Bergstrand, 2003): uppbyggnadsmetoden, nedbrytningsmetoden, kombination av tidigare metoder samt iterativa metoden.

Analyseras Trelleborgs kommuns budgetprocess inses snabbt att en kombination av uppställningsmetoden och nedbrytningsmetoden tillämpas. Trelleborgs kommuns budgetprocess inleds med att kommunfullmäktige fastställer inriktningsmål för de olika verksamheterna, med andra ord utgår kommunen från uppbyggnadsmetoden. Därefter konkretiserar nämnderna inriktningsmålen i nämndspecifika effektmål. Vidare baseras den tekniska budgetramen för bildningsnämnden utifrån demografiska volymförändringar. Med budgetdialog och nämndernas framtagna material som underlag behandlar kommunstyrelsen i slutet av maj de förändringar som behövs göras i den tekniska ramen. I juni fastställer kommunfullmäktige budget. Efter junibeslutet ska nämnderna besluta om hur man ska kunna uppnå de strategiska målen. Dessutom ska nämndernas beslut presenteras i en verksamhetsplan. Med andra ord tillämpas nedbrytningsmetoden så att medarbetarna i nämnden har en chans att bland annat komma med synpunkter och idéer. Vidare presenteras nämndernas verksamhetsplaner för kommunstyrelsen i oktober och därefter redovisas dessa för kommunfullmäktige i november som ser över nämndernas mål så att stämmer överens med de mål som kommunfullmäktige givet i början av året.

Vid analys av Vellinge kommuns budgetprocess gäller detsamma som för Trelleborg, en kombination av de båda metoderna tillämpas. Först tillämpas uppbyggnadsmetoden det vill säga ledningen ger nämnderna förutsättningar som i sin tur gör budgetjusteringar som ska vara klara i slutet av maj. I juni tar kommunstyrelsen och därefter kommunfullmäktige beslut om ekonomiska ramar och planeringsförutsättningar för budgeten. Under sommaren arbetar förvaltningen med att ta fram budgetunderlaget till nämnderna inför beslutet i oktober. I november tar sedan kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslut om budget för nästkommande år. Således har uppbyggnadsmetoden tillämpats sedan junibeslutet.

Följaktligen tillämpar båda kommunerna en kombination av både uppbyggnads- och nedbrytningsmetoden. Enligt Ax, Johansson & Kullvén anses denna metod vara den vanligaste i praktiken vilket kan bekräftas.

### 6.3 KALKYLERING – URVAL, VÄRDERING OCH PERIODISERING

Förkalkyler används vid underlag för beslut och är integrerade med budgeteringen. Budget och förkalkyler görs således innan själva händelserna har ägt rum. De kalkyler som ligger till grund för de beslut som tas inom ramen för budgetarbetet benämns produktkalkyler. (Brorström, 2014) I dessa kalkyler används begreppen kostnader och intäkter (Brorström, 2014). Dock har det i denna studie endast kostnaderna varit av intresse eftersom de används vid beslut av bidragets storlek till fristående verksamheter. Produktkalkyler består av två typer av kostnader: kalkylmässiga kostnader och bokföringsmässiga kostnader. De skillnader som uppkommer vid en jämförelse av dessa kan bero på urval, värdering och periodisering. (Ax, Johansson & Kullvén, 2009)

*Urval* handlar om vilka kostnader som ska tas med i kalkyleringen (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). I lagen om *Offentliga bidrag på lika villkor* framgår det vilka kostnader som ska ingå i grundbeloppet. Grundbeloppet baseras på kostnader för pedagogisk verksamhet och omsorg, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt lokalkostnader. Dessutom finns det anvisningar i lagen om vilka underposter som bör inkluderas för respektive kostnadsslag. Både Trelleborg och Vellinge kommun tillämpar dessa kostnadsslag vid beräkning av bidrag men kommunerna väljer att resursfördela på olika sätt vilket framgår i avsnitt 6.4.

*Värdering* handlar om hur resurser ska värderas (Ax, Johansson & Kullvén, 2009), i detta fall bidraget och dess kostnadsslag. I lagen om *Offentliga bidrag på lika villkor* framgår det att bidraget ska beräknas enligt *likabehandlingsprincipen* det vill säga att kostnadsslagen ska värdes lika oavsett om det är till fristående eller kommunal verksamhet.

I Trelleborgs kommun har man valt att tillämpa en modell som tjänstemännen själv har tagit fram. Modellen består av olika kontotyper där kostnader läggs in. Dessa kostnader justeras i modellen så att resultatet blir noll, med andra ord ska kostnaderna ligga inom ramen för den del av budgeten som avser grundbelopp. I Vellinge beräknas bidraget utifrån innevarande års bidrag. Därefter görs anpassningar utifrån kommunala och nationella beslut till exempel inköp av datorer eller förändring i lagstiftningen samt uppräkningsfaktorer enligt fastställda uppräkningsfaktorer, förändringar i internbudgeten med mera. Således bygger de olika kostnadsslagen egentligen på historik dock har underlaget reviderats under åren och förändrats beroende på nationella och lokala beslut.

*Periodisering* handlar om hur utgifter ska kostnadsföras under en viss tidsperiod (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). I lagen framgår det att bidraget ska betalas ut med en tolfedel varje månad. Detta gäller oavsett verksamhet.

I Trelleborgs kommun betalas bidraget ut varje månad med en tolfedel och beräknas för antalet barn som varit inskrivna i verksamheten under den avsedda månaden. Därför

att korrekt registrering av barnen viktig. Detsamma gäller Vellinge kommun. Således uppfyller båda kommunerna avsikten med lagen.

#### **6.4 RESURSFÖRDELNING – BEHOVSORIENTERAT ELLER RESURSORIENTERAT SYNSÄTT?**

Eftersom kommuner till övervägande del saknar en marknad som kan tillåtas styra resursfördelningen har budgeten fått överta den rollen. En lång tradition, vid tillämning av budgetering, är att verksamheter försöker styra genom att fördela resurser. Det finns i detta sammanhang två olika synsätt på resursfördelning; behovsorienterat synsätt och resursorienterat synsätt. Behovsorienterat synsätt bygger på att kartlägga behoven för att kunna fördela resurserna efter hur stor betydelse de har för verksamheten.

Resursorienterat synsätt kan ses som det omvända. Inledningsvis beräknas resursvolymen och därefter bestäms vilka behov som kan hanteras inom den givna ramen. (Brorström et al., 2014)

I lagen framgår det att bidraget ska baseras på kommande års budget. Vidare får kommunerna även göra vissa speciella satsningar samt välja bland olika slags resursfördelningsmodeller, det enda kravet är att det sker på lika villkor och att barn får samma bidrag oavsett om de går på en fristående eller kommunal skola.

Majoriteten av Trelleborgs kommuns förskolor är kommunala. Därav resursfördelar kommunen först till de kommunala verksamheterna. Därefter beräknas bidragsbeloppet till de fristående förskolorna utifrån hur kommunen själv har resursfördelat, vilket är förenligt med lagen. Att kommunen väljer att först resursfördela till deras egna verksamheter för att sedan ge motsvarande summa till fristående förskolor anses vara betydande för att kunna behålla styrningen inom den kommunala verksamheten. I Trelleborgs kommun har man valt att använda sig av resursfördelningsmodellen som framgår av figur 5.2. Trelleborgs kommun har valt att vikta fem procent av beloppen för omsorg och pedagogisk verksamhet samt pedagogiskt material och utrustning enligt SALSA-kriterierna. De resterande 95 procent fördelas sedan på hel- och halvtidsbarn samt ålder. Vidare har man internt valt att omfördela resurser till liten enhet och lönesnurren. Utifrån ovanstående resursfördelningsfaktorer bedöms resursfördelningen ske ur ett behovsorienterat synsätt. Trelleborgs kommun har således kartlagt de behov som finns i verksamheten och har valt att fördela resurserna därefter vilket också är förenligt med lagen.

I Vellinge kommun har man enligt tabell 2 och 3 valt att resursfördela utifrån ålder. Där finns en prislista för barn mellan 1-3 år och en annan prislista för barn mellan 4-5 år. Vidare har kommunen valt att resursfördela utifrån fyra olika kategorier: bidrag till barn som har plats i egen regi (kommunala förskolor), bidrag till barn som har plats i fristående förskola i egen kommun, bidrag till barn som har plats i fristående förskola i annan kommun och slutligen bidrag till barn som har plats i annan kommun på en kommunal förskola.

Utifrån ovanstående resursfördelningsfaktorer bedöms resursfördelningen ske ur ett resursorienterat synsätt. Resursfördelning efter ålder anses dock som ett behovsorienterat synsätt eftersom kommunen tar hänsyn till att barn mellan 1-3 år är mer arbetsintensiva och behovet av personal är större. Däremot anses resursfördelningen utifrån olika kategorier vara resursorienterat synsätt. Detta eftersom att förskolorna kategoriseringen inte avser något behov.

## 6.5 SAMMANFATTNING AV ANALYS

Tabell 6.1 – Sammanfattning av analys

	Trelleborgs kommun	Vellinge kommun
<b>Organisering</b>	Traditionell sektoriell struktur	Beställare-utförare-struktur
<b>Budgetering</b>	Kombination av uppbyggnads- och nedbrytningsmetoden	Kombination av uppbyggnads- och nedbrytningsmetoden
<b>Kalkylering</b>	<p><i>Urval:</i> De kostnadsslag som framgår av lagen ska tas med i kalkyleringen av bidrag.</p> <p><i>Värdering:</i> För att värdera bidraget används en modell, som bildningsförvaltningen tagit fram, vilken består av olika kontotyper där kostnader läggs in. Dessa kostnader justeras i modellen så att resultatet blir noll. Med andra ord ska kostnaderna ligga inom ramen för den del av budgeten som avser grundbelopp .</p> <p><i>Periodisering:</i> Bidraget betalas ut varje månad med en tolfedel och beräknas för antalet barn som varit inskrivna i verksamheten under den avsedda månaden.</p>	<p><i>Urval:</i> De kostnadsslag som framgår av lagen ska tas med i kalkyleringen av bidrag.</p> <p><i>Värdering:</i> Bidraget beräknas utifrån innevarande års bidrag. Därefter görs anpassningar utifrån kommunala och nationella beslut, samt uppräkningsfaktorer, förändringar i internbudgeten med mera.</p> <p><i>Periodisering:</i> betalas bidraget ut varje månad med en tolfedel och beräknas för antalet barn som varit inskrivna i verksamheten under den avsedda månaden.</p>
<b>Resursfördelning</b>	Behovsorienterat synsätt	Resursorienterat med inslag av behov



## 7 SLUTSATS OCH DISKUSSION

---

*I det avslutande kapitlet kommer det resoneras kring de fyra delfrågorna från det inledande kapitlet. Därefter besvaras uppsatsens huvudsakliga frågeställning utifrån de fyra delfrågorna. Avslutningsvis kommer studiens syfte att besvaras.*

---

Syftet med studien är att undersöka hur kommuner väljer att gå tillväga för att uppfylla avsikten med lagen *Offentliga bidrag på lika villkor*. Vidare var den huvudsakliga frågan:

*Uppfyller kommunerna avsikten med lagen och hur?*

För att kunna besvara problemformuleringen ovan kommer de fyra delfrågorna i det inledande kapitlet att resoneras kring och besvaras.

### **7.1 PÅVERKAR KOMMUNERNAS POLITISKA STYRE OCH ORGANISATION HUR DE VÄLJER ATT RESURSFÖRDELA?**

Trelleborgs kommun och Vellinge kommun har skild politisk styrning trots att de båda är borgligt styrda. Trelleborgs historia som socialdemokratiskt styrd kommun under nästan nittio års tid genomsyrar fortfarande den offentliga sektorn. Vellinge kommun har däremot varit borgligt styrd under en lång tid och utifrån organisationsstruktur kan förstås att Vellinge har en offentlig organisation som liknar den privata i hög utsträckning. Dessutom styr de med hjälp av styrkort. Om frågan ska besvaras så anses det politiska styret och organisationen påverkat antalet friskolor i respektive kommun. I Vellinge kommun är cirka 80 procent av förskolorna fristående medan 15 procent av Trelleborgs förskolor är fristående. Dock anses inte organisationsstruktur i sig ha påverkat hur respektive kommun väljer att resursfördela.

### **7.2 HUR TAR KOMMUNERNA FRAM DEN BUDGET SOM BIDRAGET SKA BASERAS PÅ?**

Ur tabell 6.1 framgår det att både Vellinge och Trelleborgs kommun tillämpar en kombination av uppbyggnadsmetoden och nedbrytningsmetoden vid budgetprocessen. För att fastställa budgetramen för utbildningsnämnden i Vellinge kommun utgår man från innehavande års budget. Inledningsvis tar nämnden hänsyn till befolkningsprognoserna, det vill säga hur många barn och elever som antas komma nästkommande år. Därefter beaktas nuvarande verksamhet och eventuella poster räknas upp utifrån de uppräkningsfaktorer som ges av kommunstyrelsen. Sedan beaktas lagförändringar och avslutningsvis tas hänsyn till de beslut som fattas längre upp i organisationen.

I Trelleborg, däremot, tilldelas utbildningsnämnden endast resurser utifrån demografiska förändringar, vilket ligger till grund för den budgetram som tilldelas utbildningsnämnden. Således är det dessa budgetar som bidraget ska baseras på och det i enlighet med lagen.

### **7.3 HUR BERÄKNAS DE OLIKA KOSTNADSSLAGEN I GRUNDBELOPPET?**

För att beräkna bidraget utgår Vellinge kommun från innevarande års bidrag. Därefter görs anpassningar utifrån kommunala och nationella beslut till exempel inköp av datorer eller förändring i lagstiftningen samt uppräkningsfaktorer, förändringar i internbudgeten med mera. Således bygger de olika kostnadsslagen egentligen på historik dock har underlaget reviderats varje år och förändrats beroende på nationella och lokala beslut. Detsamma gäller underposterna. För att kunna beräkna de olika kostnadsslagen tillämpar tjänstemännen på bildningsförvaltningen i Trelleborgs kommun en modell som de själva tagit fram. Modellen består av olika kontotyper där kostnader läggs in. Dessa kostnader justeras i modellen så att resultatet blir noll, med andra ord ska kostnaderna ligga inom ramen för den del av budgeten som avser grundbelopp. Båda sätten är korrekt så länge de följer det som står ska ingå under varje post. Ett kostnadsslag som är intressant att

Ett av kostnadsslagen som är intressant att beakta är lokalkostnaderna. Enligt lagen ska kommunens genomsnittliga lokalkostnader per barn i den egna verksamheten ligga till grund för ersättningen av lokalkostnader. Vid särskilda skäl ska ersättningen för lokalkostnader motsvara de faktiskt kostnaderna. Exempelvis om en liten kommun har onormalt höga kostnader på grund av att skolorna är nybyggda eller nyligen renoverade. I empirin framgår det att Vellinge kommun betalar den faktiska lokalkostnaden på grund av särskilt skäl medan Trelleborg betalar den genomsnittliga kostnaden. Oavsett hur kommunerna väljer att betala ut lokalkostnaderna så måste det vara efter lika villkor.

### **7.4 VILKEN RESURSFÖRDELNINGSPRINCIP ANVÄNDER KOMMUNERNA?**

Majoriteten av Trelleborgs kommuns förskolor är kommunala. Därav resursfördelar kommunen först till de kommunala verksamheterna. Därefter beräknas bidragsbeloppet till de fristående förskolorna utifrån hur kommunen själv har resursfördelat, vilket är förenligt med lagen. Att kommunen väljer att först resursfördela till deras egna verksamheter för att sedan ge motsvarande summa till fristående förskolor anses vara betydande för att kunna behålla styrningen inom den kommunala verksamheten. I Trelleborgs kommun har man valt att använda sig av resursfördelningsmodellen som framgår av figur 5.2. Trelleborgs kommun har valt att vikta fem procent av beloppen för omsorg och pedagogisk verksamhet samt pedagogiskt material och utrustning enligt SALSA-kriterierna. De resterande 95 procent fördelas sedan på hel- och halvtidsbarn samt ålder. Vidare har man internt valt att omfördela resurser till liten enhet och lönesnurren.

I Vellinge kommun har man enligt tabell 2 och 3 valt att resursfördela utifrån ålder. Där finns en prislista för barn mellan 1-3 år och en annan prislista för barn mellan 4-5 år. Vidare har kommunen valt att resursfördela utifrån fyra olika kategorier: bidrag till barn som har plats i egen regi (kommunala förskolor), bidrag till barn som har plats i fristående förskola i egen kommun, bidrag till barn som har plats i fristående förskola i

annan kommun och slutligen bidrag till barn som har plats i annan kommun på en kommunal förskola.

I lagen framgår det att bidraget ska baseras på kommande års budget. Vidare får kommunerna även göra vissa speciella satsningar samt välja bland olika slags resursfördelningsmodeller, det enda kravet är att det sker på lika villkor och att barn får samma bidrag oavsett om de går på en fristående eller kommunal skola. Således uppfyller båda kommunerna kravet på lika villkor fast på olika sätt.

## **7.5 AVSLUTANDE DISKUSSION**

Den huvudsakliga frågan var *hur uppfyller kommunerna avsikten med lagen?*

Redan i empirin framgår det hur kommunerna uppfyller avsikten med lagen och vilka skillnader det finns kommunerna emellan. Utifrån analysen och diskussion ovan framgår det att kravet på lika villkor kan uppnås på olika sätt, så länge kommunerna följer likabehandlingsprincipen. Slutsatsen är således att olika kommuner uppfyller avsikten med lagen på olika sätt beroende på de förutsättningar som finns i kommunen.

## REFERENSLISTA

---

Anthony, R. & Govindarajan, V. (2007). *Management Control Systems*. New York: McGraw Hill

Ax, C., Johansson, C & Kullvén, H. (2009). *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber

Bergstrand, J. (2003). *Ekonomisk styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A. & Bell, E. (2005). *Företagsekonomiska metoder*. Malmö: Liber.

Brorström, B., Haglund, A. & Solli, R. (2014). *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.

Friskolornas Riksförbund. (2010). *Skolpeng på lika villkor*. Stockholm: Friskolornas Riksförbund.

Greve, J. (1996). *Budget*. Lund: Studentlitteratur.

Jacobsen, D. (2002). *Vad, hur och varför? Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*. Malmö: Studentlitteratur.

Nyberg, C. (2013). Alla elever måste ges lika villkor i skolan, *Dagens samhälle*, 13 december. Tillgänglig:  
<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/alla-elever-maste-ges-lika-villkor-i-skolan-7113>  
(Hämtad 2014-05-09)

Patel, R. & Davidson, B. (2003). *Forskningsmetodikens grunder: Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.

Proposition 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor*. Tillgänglig:  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-19919295-om-valfrihet-o\\_GF0395/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-19919295-om-valfrihet-o_GF0395/)

Proposition 1992/93:230. *Valfrihet i skolan*. Tillgänglig:  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-199293230-Valfrihet-i-s\\_GG03230/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-199293230-Valfrihet-i-s_GG03230/)

Proposition 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*. Tillgänglig:  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-200809171-Offentliga-bi\\_GW03171/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-200809171-Offentliga-bi_GW03171/)

Proposition 2009/10:157. *Bidragsvillkor för fristående verksamheter*. Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/sb/d/12489/a/142463>

SFS 1985:1100. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2009) *Förvaltningsbesvär över beslut om bidragsbelopp till enskild verksamhet*. Stockholm: SKL.

SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Yin, R. (2011). *Kvalitativ forskning från start till mål*. Lund: Studentlitteratur.

#### **INTERVJUER**

Maria Kvist & Ulrika Gyllenberg, Vellinge kommun 2014-05-19

Oscar Nilsson & Therése Ljungdahl, Trelleborgs kommun 2014-05-20