

Rapport till Statskontoret

Februari 2022

Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag

Anders Ivarsson Westerberg

anders.ivarsson.westerberg@sh.se

Avdelningen för Offentlig förvaltning

Södertörns Högskola

Stockholm

Daniel Castillo

daniel.castillo@sh.se

Avdelningen för Offentlig förvaltning

Södertörns Högskola

Stockholm

Inledning och bakgrund

Det har konstaterats på många håll att den statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfattning samt lett till ett antal negativa konsekvenser, bland annat *ineffektiv resursanvändning, minskat handlingsutrymme* för medarbetarna samt *onödig och ökad administration* (Statskontoret 2016, SOU 2018:47). I denna studie är huvudfrågan knuten till frågan om statens styrning av kommunerna och hur denna bidrar till onödig och ökad administration för de kommunala tjänstemännen. Särskilt har skolan pekats ut som en sektor där statens styrning ökat, och där det administrativa arbetet ökat för rektorer och lärare (Edström Fors 2020).

Styrning har flera olika dimensioner och nivåer. Styrning kan vara direkt, indirekt, specifik eller generell (Castillo & Ivarsson Westerberg 2019). Kommunernas administrativa arbete kan vara reaktioner på alla dessa styrningsdimensioner, vilket innebär att det ibland kan vara svårt att uppfatta den statliga styrning som ligger bakom. De kommunanställda som utför administrationen kan därför uppfatta det som att kraven kommer från den egna kommunala organisationen. Styrningen kan också ske i flera steg, där det finns organisationer eller aktörer som förmedlar eller översätter styrningen mellan staten, kommunerna och skolverksamheten.

En vanlig typ av styrning sker genom riktade statsbidrag, som kan ses som ett slags ekonomisk direkt styrning av kommunernas verksamheter. Denna typ av styrning finns inom flera verksamhetsområden; exempelvis inom skolan, kulturen, omsorgen och det sociala området. Staten (regeringen) vill åstadkomma något på dessa områden, och inrättar därmed ett bidrag som kommunerna kan söka för att göra detta. Ansökan är frivillig, men i praktiken blir bidragen närmast som ordinarie delar av kommunernas budgetar.

De riktade statsbidragen har under senare år varit föremål för debatt. Ett av problemen som anges i flera utredningar och granskningar är att handläggningen av statsbidragen tar tid och resurser i form av administrativt arbete (RiR 2017:30). Särskilt gäller detta för de sökande, oftast kommuner, som handhar detta.

Det är återkommande att den administrativa bördan anges som krävande, och i vissa fall kan det till och med vara så att kommuner avstår från att söka bidrag eftersom särskilt de små kommunerna saknar administrativ kapacitet. Men sällan eller aldrig anges hur omfattande det administrativa arbetet är när det gäller handläggningen av statsbidragen.

Det övergripande syftet med denna studie är att undersöka och kartlägga den statliga styrningens administrativa konsekvenser, och särskilt undersöka vilken betydelse styrning via riktade statsbidrag har för kommunernas administrativa arbete. För att uppnå detta har vi valt ut ett primärt verksamhetsområde, nämligen skolan, som vi studerar närmare. I studien har vi kartlagt det administrativa arbetet som genereras i samband med handläggningen av riktade statsbidrag till skolan, och i viss utsträckning också specificerat tidsåtgången för detta. I detta ingår också att beskriva hur processerna ser ut och vilket arbete som är förknippat med detta.

För analysen av kommunernas administrativa arbete har två större kommuner och två mindre har valts ut för att också undersöka likheter och skillnader mellan dessa.

Styrning genom riktade statsbidrag

Det finns ett antal teoretiska förklaringar till varför administrationen förändras som handlar om organisering, styrning och granskning. Rhenman och Stymne (1973) menade att det i organisationers omgivning existerar ett antal intressenter som har olika mål med sitt samre med dem. Dessa intressenters krav på organisationerna leder till administrativa aktiviteter, och ju fler intressenter som ställer krav, desto mer administration ger de upphov till. Det finns mycket som talar för att offentliga organisationers omgivning består av allt fler intressenter som ställer fler krav, vilket alltså leder till mer administration.

En utgångspunkt i studien är idén om att krav på styrning kommer från överordnade hierarkiska nivåer, till exempel staten, och som måste hanteras av mottagaren, och att det i denna hantering skapas administration. Huvudidén är att olika slags statlig styrning inom grundskolan leder till administrativa konsekvenser. Styrkraven utvecklas, förmedlas, översätts och uttolkas från källa till mottagande organisation.

På en övergripande, teoretisk nivå, kan kraven kategoriseras enligt Scotts (1995) uppdelning som beskriver vilka typer av administrativa krav som ställs på organisationer: regulativa, normativa och kognitiva. Regulativa krav sker i form av lagar, instruktioner, styrsystem och procedurer. Normativa krav sker i form av värdesystem och normer, medan kognitiva krav är idéer och föreställningar som finns i omlopp i samhället. Översatt till denna studie kan således kraven på en övergripande nivå antingen komma från den hierarkiska styrningen via lagar eller modeller, från normer som till exempel professionella yrkesstandards eller riktlinjer, eller som populära managementmodeller eller ”modedefenomen” i organisationernas omgivning.

I detta perspektiv på styrning använder vi oss av begreppet kravkedjor, som innebär att styrning sker i flera nivåer och förändras i olika steg utifrån olika typer av krav, från exempelvis lagstiftning till chefer på enhetsnivå. För att förstå det administrativa arbetet som en helhet behöver därför samtliga nivåer som förknippas med styrning inkluderas i analysen. Detta innebär på skolans område att Utbildningsdepartementet, Skolverket, kommunerna samt personal på olika skolenheter involveras i arbetet. Utbildningsdepartementet fungerar som avsändare och kravställare medan Skolverket som ansvariga för ansökningsprocessen preciserar dessa krav till specifika statsbidrag. Dessa tolkas sedan av kommunerna som sedan kan välja eller inte söka de riktade statsbidragen.

Tidigare studier och rapporter om riktade statsbidrag

Det finns en del skrivet tidigare om de riktade statsbidragen. Frågan om administrativt arbete i samband med hantering av statsbidragen är ingalunda ny. Tvärtom har det varit en ständigt återkommande fråga under i vart fall de senaste trettio åren. Faktum är att Stat-kommunberedningen från början av 1990-talet ställde frågan i en utredning: Vad kostar ett statsbidrag? (SOU 1990:68)

Utredningen var ett svar på ett regeringsuppdrag som ställts till Statskontoret som handlade om att kartlägga de administrativa kostnaderna för statsbidrags-hantering för såväl stat som kommun. Statskontoret kom fram till att kostnaderna för administrationen av statsbidrag var relativt sett låga, ca 0,2 procent av det totala utbetalade beloppet. Sammanlagt utbetalades 49 miljarder till kommunerna i statsbidrag inom 17 olika områden, varav 90 miljoner gick åt till administrationen av dem. Den administrativa kostnaden var större för kommunerna än för staten. Ungefär en tredjedel av kostnaden låg hos staten, medan två tredjedelar belastade kommunerna. Statskontoret pekade på några skillnader som påverkade administrationskostnaderna. Dels fann de att det skilde sig mellan olika typer av bidrag. De schabloniserade bidragen var billigare att hantera än de som söktes mer specifikt, standardisering av ansökningsprocessen gjorde administrationskostnaderna lägre och om utbetalningen skedde från en central myndighet blev det mindre administration än om en regional myndighet skötte den. Det skilde sig också åt mellan kommuner där större kommuner som regel hade lägre administrationskostnader än små kommuner.

Resultatet från utredningen påpekade Statskontoret var något överraskande, då frågan aktualiserats mot bakgrunden att statsbidragen var ett ineffektivt system som innebar en tung administrativ belastning på myndigheter och kanske främst kommunerna. Även om Statskontoret konstaterar att administrationskostnaderna

var relativt låga föreslår de på basis av skillnaderna i studien att det går att effektivisera processen genom att i högre utsträckning gå från specialdestinerade till mer generella bidrag.

Hur mätte då Statskontoret administrationskostnaderna, och hur definierades administration i utredningen? Mätmetoden bestod av intervjuer och enkäter. När det gällde den statliga nivån användes intervjuer, medan det skickades enkäter till kommunerna. I rapporten finns igen redovisning av vilka eller hur många som intervjuats, eller vilka frågor som ställts. Däremot finns en utförlig beskrivning av kommunenkäten med bortfallsanalys. Enkäten genomfördes i samarbete med SCB, och mätåret var 1988.

I enkäten uppmanades kommunerna svara på frågor om statsbidragen och dess administrativa hantering inom 17 olika områden. Mätningen av administration byggde på en uppskattning av dels hur många personer i tre olika personalkategorier (chefer, handläggare, assistenter) som arbetat med statsbidragen, dels hur många dagar de arbetat med detta (under ett år). Dessa uppgifter kostnadsattes genom att beräkna lönekostnaden för tidsåtgången.

Mätmetoden är behäftad med flera problem. *För det första* baseras ”mätningen” på självuppskattningar, och inte på primärdata. *För det andra* framgår inte vem som gjort dessa uppskattningar. Enkäten har skickats som postenkät till kommunen, men det är oklart vem som haft som uppgift att svara på enkäten. *För det tredje* är administrationsbegreppet vagt definierat, vilket gör det öppet för tolkning. Exakt vilket arbete som tolkats som administration och som genererats av statsbidragen är höljt i dunkel. *För det fjärde* förutsätts i enkäten att tre typer av befattningshavare/funktioner har arbetat med statsbidragen i kommunen – chefer, assistenter och handläggare. Detta utesluter att arbete kan ha genomförts av andra, till exempel yrkesverksamma inom de sektorer som statsbidraget avser. När det gäller ”mätningen” på statlig nivå har denna utgått från utsagor i intervjuer, men dessa är inte redovisade i rapporten.

Vad gäller definitionen av administration säger Statskontoret att de tillämpat en ”vid” definition av begreppet. ”Utöver ekonomiadministrativa uppgifter som granskning, fördelning av medel, utbetalningar och anslagsberäkningar igår även information om statsbidragssystemen samt uppföljning och utvärdering” (s. 11). Statskontoret säger vidare att ”det är således inte all administration vi mätt, utan endast den som direkt eller indirekt hör samma med hanteringen av statsbidrag”.

I instruktionen till dem som ska svara på enkäten står att ”den arbetstid vi vill kunna uppskatta är för det totala administrativa arbete som förorsakats av statsbidraget ifråga. I detta ingår exempelvis att infordra underlag, göra sammanställningar, utskrifter, expediering, yttranden, kontakter samt utredningsarbete som inte skulle ha utförts annars. Kontroll, fördelning och redovisning är andra moment som normalt ingår” (s. 86). Således skiljer sig formuleringarna av administrationsbegreppet åt mellan vad Statskontoret själva anger i rapporten och den information som enkättagarna fått.

Detta sammantaget gör att det finns alltför många felkällor i enkätundersökningen för att den ska kunna bedömas som tillförlitlig. Mätningen handlar inte om tidsåtgången för det faktiska arbetet, som dessutom är alltför otydligt vad det består av. Resultatet måste därmed betraktas som högst osäkert. Det troliga är att undersökningen underskattat omfattningen av det administrativa arbete som statsbidragen ger upphov till.

I en granskningsrapport från 2017 konstaterade Riksrevisionen att systemet med riktade statsbidrag inom skolområdet inte fungerar väl för att stödja huvudmännen i deras skolutveckling (RiR 2017:30). I granskningen genomfördes en enkät till skolhuvudmännen där omfattningen av administration kring bidragshanteringen var en fråga. De konstaterar en omfattande administration, men samtidigt menar de att frågan om omfattning är svår att svara på eftersom svaren från huvudmännen varierade kraftigt. Svaren varierade mellan att administrationen på central nivå omfattade från 20 procent av en heltidstjänst till 2 årsarbetskrafter. Riksrevisionen menade att det var tydligt att huvudmännen uppfattade administrationen som betungande och att den hade ökat över tiden. När det gäller Skolverkets kostnader för administration uppgavs den vara 210 miljoner för 2016. Men vid tiden för den granskningen kunde enbart 30–40 procent av alla bidrag sökas via e-portalen.

Vi kan således se en förändring mellan 2017 och 2021, där Skolverkets hantering och handläggning av bidragen effektiviserats, inte minst i och med att alla bidrag idag är sökbara i e-portalen. Kostnaderna för Skolverkets hantering har också minskat från 201 miljoner 2016 till mellan 80–90 miljoner 2021.

I övrigt står sig Riksrevisionens slutsatser även i vår studie. Bidragen utgör ett brokigt landskap, och konstruktionen och ansökningsprocesser är ostandardiserade. Huvudmännen upplever att bidragen är kortsiktiga och leder till oönskade bieffekter.

Metod och metodöverväganden

I debatten har det rapporterats om en ökande administrativ belastning inom grundskolan. Samtidigt diskuteras också att likvärdigheten i svensk skola har minskat över tid (LR & Skolledarna 2021), som delvis kan bero på att olika kommuner avsätter olika mycket resurser till grundskolan samtidigt som de krav som ställs i bland annat läroplanen är nationella. Dessa förutsättningar är ett av skälen till att vi valt att studera de riktade statsbidragen på skolområdet. Ett annat skäl är att de riktade statsbidragen inom detta område är många och olikartade, samt att de ofta framhålls som exempel på styrning som omgärdas av administrativt arbete.

I studien undersöks styrningen i form av riktade statsbidrag inom skolan i fyra kommuner. Två kommuner som kan karaktäriseras som stora och resursstarka med ansvar för ett större antal skolenheter, och två kommuner som är små och mer resurssvaga, med få skolenheter, har valts ut för närmare analys. Ambitionen bakom detta urval har varit att möjliggöra jämförelser och skapa variation vad gäller förutsättningarna att bevaka, ansöka om och arbeta med projekt som de riktade statsbidragen syftar till. Vilka skillnader går det att observera när de gäller de administrativa processerna kring riktade statsbidrag, och vilka överväganden är det som görs vid beslut om ansökan från kommunernas sida? En större kommun kan exempelvis antas ha större förutsättningar att utveckla den administrativa organisationen för att hantera processen och de krav som ställs än en mindre kommun.

För att få perspektiv på det administrativa arbetet med riktade statsbidrag inom skolan har vi valt lägga till en begränsad jämförelse med motsvarande arbete inom det sociala området (socialtjänst och omsorg) i en av de mindre kommunerna.

Datinsamling

Inledningsvis var en utgångspunkt i studien att vi skulle mäta den tid som kommunerna använde i sitt arbete med de riktade statsbidragen, genom en så kallad tidsmätningmetod. Efter inledande samtal med ansvariga tjänstemän i kommunerna insåg vi att tidsmätning inte var en möjlig väg att gå för att samla in data kring de administrativa processerna. Skälet till detta är att bidragen dels söks i första hand under särskilda perioder, vanligtvis i början av skolterminerna, dels för att det är svårt att observera de tillfällen då de inblandade personerna faktiskt arbetar med själva statsbidragshandläggningen. Mycket av det faktiska arbetet sker inom ramen för andra tjänster, och sker som inmatning av information i

datasystem. Dessutom finns det stora skillnader i hur ansökningar och rekvisitioner av bidragen sker beroende på att konstruktionerna av bidragen ser olika ut. Det är således inte praktiskt genomförbart att observera arbetet med handläggningen av de riktade statsbidragen i ”realtid”, och därmed är inte tidsmätning en funktionell metod för att samla in data i denna studie.

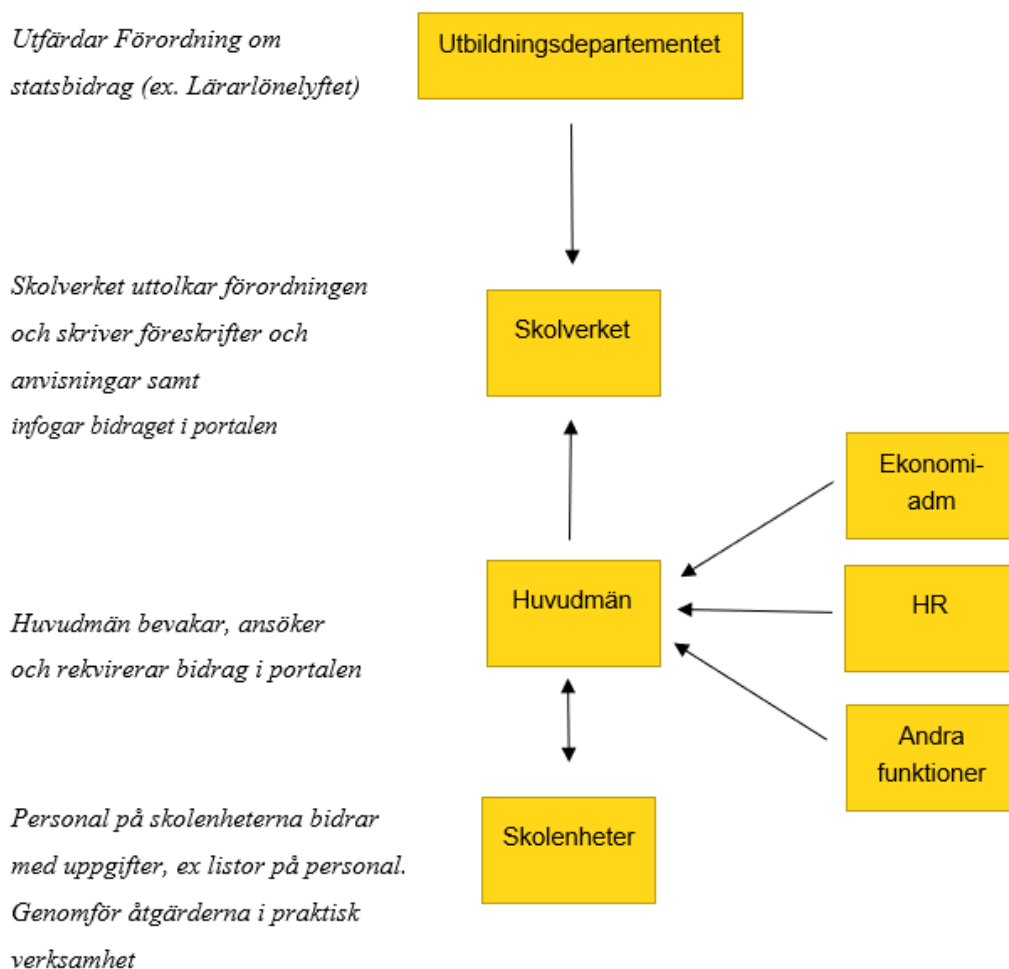
Av denna anledning har datainsamling primärt skett med hjälp av kvalitativa intervjuer med chefer och andra personer som arbetar med statsbidragen i de valda kommunerna. Trots det avgränsade syftet och begränsade antalet kommuner har det varit mycket tidskrävande att få informanter att ställa upp på intervju. Ett flertal kommuntjänstemän i olika kommuner har inte besvarat våra förfrågningar överhuvudtaget, trots att ett antal påminnelser skickats ut. Ibland besvarades förfrågningarna inledningsvis för att sedan lämnas därhän. Av de som valt att ställa upp var flertalet relativt otillgängliga på grund av hög arbetsbelastning. I studien djupintervjuades fem företrädare för kommunerna. Dessutom genomfördes 12 mailintervjuer av företrädare för Skolverket samt rektorer/skolledare i kommunerna.

I intervjuerna med informanterna som valde att delta i studien lät vi dem dels beskriva processen med handläggningen och bedöma och uppskatta tidsåtgången för denna. Ett alternativ hade varit enkäter, men risken är då att rätt person inte svarar, samtidigt som informationen inte blir lika fyllig och rik som vid kvalitativa intervjuer. Andra alternativ hade kunnat vara observationer eller egenregistrering av tidsåtgång. Dessa metoder är tidskrävande och behöver planeras noga långt i förväg. Dessutom är även dessa behäftade med mätproblem. Sammantaget bedömer vi att det för denna studie är kvalitativa intervjuer det närmaste vi kommer att kunna uppskatta tidsåtgången för arbetet med de riktade statsbidragen.

Intervjuerna gjordes med förvaltningschefer i kommuner, controllers eller liknande funktioner som arbetar med statsbidragen. Dessutom gjordes en mailintervju med ansvarig för handläggningen av statsbidrag på Skolverket. Det skickades också ut en mailenkät till rektorer och biträdande rektorer i berörda skolor. Intervjuerna genomfördes såväl på plats som via zoom, efter vad som passade respondenten bäst. Sammanlagt intervjuades fem personer i studien på plats eller via Zoom, medan 12 personer svarade på mailintervju eller mailenkät. Utöver intervjudata har vi kompletterat med dokument och sammanställningar av sökta statsbidrag från de aktuella kommunerna.

Administrativt arbete i samband med handläggningen av riktade statsbidrag inom skolan

Vilken tidsåtgång kan vi då uppskatta kopplat till handläggningen? Följande vår teoretiska utgångspunkt om kravkedjan redogör vi först för de olika aktörernas/nivåernas roll i processen med riktade statsbidrag, och därefter redogör vi för omfattningen av arbetet som det framkommit i de empiriska studierna. I nedanstående figur illustreras processen schematiskt.



Figur 1. Schematisk bild över aktörer inblandade i statsbidragsprocessen. I fallet med fristående skolor kan huvudmannen vara densamma som skolenheten om det rör sig om en skola.

Utbildningsdepartementet

Den instans som ansvarar för att utfärda statsbidragen är Utbildningsdepartementet. Statsbidragen är formellt sett förordningar där det anges statsbidragets ändamål, bidragsram och hur ansökan och tilldelning ska ske. När det gäller själva verkställigheten av bidraget hänvisas till Skolverket som har till uppgift att utforma särskilda föreskrifter om detta. I studien har vi inte undersökt det arbete som Utbildningsdepartementet lägger ned på utformningen av förordningarna.

Skolverket och statsbidragen

Skolverkets roll i hanteringen av de riktade statsbidragen är att utifrån förordningen utfärda riktlinjer och anvisningar om statsbidragen samt ansvara för ansökningsprocessen. Skolverket har utarbetat en elektronisk ansökningsportal där skolor och huvudmän direkt kan lägga in sina ansökningar i systemet. Där finns också information om pågående och kommande statsbidrag som är möjliga att ansöka om. Vidare kan huvudmän prenumerera på en tjänst där de får löpande information om de riktade statsbidragen inom skolan, till exempel vilka bidrag som är aktuella.

Förutom själva ansökningsprocessen ansvarar Skolverket också för kontroll och uppföljning av bidragen. Kraven på granskning och kontroll av statsbidragen har ökat i takt med att statsbidragen har blivit allt fler och allt större. Från och med hösten 2019 finns ett team som har i uppdrag att kontrollera och följa upp hur statsbidragen har använts (Skolverkets årsredovisning 2019). Teamet ansvarar även för att hantera signaler och tips om eventuella brister som inkommer till Skolverket. Under hösten arbetade enligt årsredovisningen teamet med att dokumentera förutsättningar, sätta upp mål, ta fram processer och metod för urval, definiera gränssytor mot övriga verksamheten, samt planera för aktiviteter under 2020.

Skolverket har organiserat handläggningen av statsbidragen i tre enheter med sammanlagt ca 70 personer anställda. Men ibland deltar även andra i arbetet med grund i sin expertkunskap och hjälper till att bedöma ansökningar. Sammanlagt handläggs mellan 70–80 bidrag av Skolverket. Det är emellertid inte helt enkelt att bedöma vad verksamheten kostar. Driften och overheadkostnaden motsvarar ca 80–90 miljoner per år, vilket dock är lågt räknat eftersom andra deltar i handläggningen och diskussionerna kring statsbidragen (intervju Skolverket).

Kommunernas handläggning av riktade statsbidrag

För denna studie valde vi ut två stora/medelstora kommuner och två små kommuner. De större kommunerna ligger båda i Stockholmsområdet och har

ungefär 100 000 invånare. Båda kommunerna har en stor andel invånare med invandrabakgrund, med över 50 procent. När det gäller skolområdet finns det i båda kommunerna ungefär 25 skolenheter. De mindre kommunerna ligger i Mellansverige och har omkring 5000 invånare vardera. Båda kommunerna har två grundskolenheter och tre respektive fyra förskolor. Ingen driver gymnasieverksamhet.

När det gäller kommunernas arbete med att söka statsbidragen ser det delvis olika ut mellan kommunerna. I samtliga kommuner vi studerat är redovisningen av sökta och erhållna statsbidrag svagt och otydligt specificerade och angivna i årsredovisning och verksamhetsberättelse. Det är svårt att få någon helhetsöverblick över kommunens sökta och erhållna statsbidrag. Även här är det varje sektorsförvaltning som håller reda på "sina" bidrag.

De större kommunerna menar att de riktade statsbidragen är svårförutsägbara och att det är svårt med framförhållningen när det kommer nya bidrag. De upplevs också vara administrativt betungande. Skolcheferna i de små kommunerna beskriver arbetet med de riktade statsbidragen som till viss del administrativt belastande, fragmentariskt och tidskrävande, även om det förenklats på senare tid. En skolchef betraktar sin roll i detta som ovanlig, eftersom det i större kommuner är vanligare att andra tjänstemän sköter arbetet med statsbidragen. Överlag är bedömningen bland skolcheferna i de små kommunerna att det är värt besväret att ansöka om statsbidragen, processen är hanterbar, eftersom det rör sig om så mycket pengar för kommunerna.

Organiseringen av arbetet med de riktade statsbidragen

För de större kommunerna hanteras de riktade statsbidragen av varje sektorsförvaltning, mer eller mindre utan koppling till övriga förvaltningar eller den kommunövergripande förvaltningen. I enstaka fall sker samarbete om statsbidrag mellan förvaltningar, men enbart då statsbidraget ifråga berör flera områden. Exempelvis kan det handla om bidrag som berör både skol- och sociala omsorgssektorn. I de större kommunerna finns oftast en anställd som har ett särskilt ansvar för statsbidragen. I de större kommuner vi studerat har denna person i båda kommunerna titeln *controller*. Denna controller ansvarar enbart för bidragen inom skolområdet.

I den ena kommunen har kontrollern 20 procent av tiden avsatt för statsbidragen, medan den andra kommunens controller arbetar med detta ungefär 50 procent av sin tid. På skolnivå hanteras bidragen av både rektorer och biträdande rektorer alternativt andra slags administrativa assistenter. Tidsåtgången för dem anges till

några timmar per termin, men utan närmare precisering. Det är svårt att förklara skillnaderna i omfattningen för dessa, då de hanterar ungefär lika många bidrag och har lika många skolenheter. En förklaring är att arbetet med bidragen varierar kraftigt över året då det vissa perioder kräver mer arbete, medan det under andra perioder är lugnare.

I de mindre kommunerna visar det sig att sektorscheferna, i detta fall skolcheferna, har det huvudsakliga ansvaret för hanteringen av de riktade statsbidragen. Dessa ansvarar för att bevaka, ansöka om, genomföra och redovisa de riktade statsbidragen på skolans område. En av de mindre kommunerna har två skolenheter och tre förskolor samt vuxenutbildning. I denna kommun bedömer skolchefen att arbetet med de riktade statsbidragen utgör omkring fem procent av tjänsten. Skolchefen menar att frågan om statsbidrag är konstant närvarande i arbetet och det kräver en viss aktivitet att uppdatera sig om nya utlysningar för att inte kommunen ska gå miste om bidrag. Till detta kommer den arbetsinsats som en av sektorns controllers bidrar med på cirka tre procent. Skillnaden mellan de större och mindre kommunerna är att de större kommunerna har fler och mer specialiserade controllers, medan de mindre kommunerna har controllers med större ansvarsområden där statsbidragen bli en arbetsuppgift av många. Det innebär således att den övergripande administrativa kapaciteten är långt mycket större hos de större kommunerna. Även rektorerna vid skolenheterna utför någon typ av administrativt arbete med statsbidragen men skolchefen bedömer det vara en marginell del av deras tjänster, omkring en procent. I den andra mindre kommunen är upplägget något annorlunda. Här ansvarar skolchefen för allt arbete kring statsbidragen, men diskuterar bidragen i kommunens ledningsgrupp för utbildning och kultur. Skolchefen hade tidigare en administratör till hjälp, men ersattes inte efter att personen gick i pension. Antalet enheter uppgår till två skolor och fyra förskolor. I denna ledningsgrupp ingår totalt fem personer, varav tre rektorer, som ägnar i snitt en halvtimme vardera var tredje vecka åt frågan om riktade statsbidrag. Efter dessa diskussioner sammanställer skolchefen resultatet av diskussionerna, som vanligtvis handlar om vilka bidrag som finns för närvarande och vilka som kommunen bör söka. Denna information presenteras sedan för kontinuerligt för sektorns politiskt styrda nämnd som fattar beslut utifrån skolchefens föredragning. Skolchefen uppskattar att cirka två och en halv procent av tjänsten ägnas åt arbetet med statsbidrag. Samtliga intervjuade skolchefer påtalar att deras arbete med statsbidragen går i skov eller vågor, det vill säga att arbetsbelastningen är ojämnt fördelad över året.

När det gäller beslutsprocesser kring vilka statsbidrag som ska sökas, skiljer den sig åt mellan kommunerna. I de större kommunerna har den statsbidragsansvarige kontrollern mandat att söka ”alla bidrag som går”. Ett undantag är då det tillkommer något nytt större bidrag. Då involveras även sektorsförvaltningens ledning och i vissa fall även den politiska nämnden. I dessa fall blir den administrativa processen något mer omfattande då det nya statsbidraget ska bedömas och passas in i kommunens övriga arbete med skolans verksamhetsstrategi. Men när man väl beslutat om att söka bidraget sker det i regel rutinmässigt tillsammans med ansökan av de andra bidragen. I de små kommunerna har två varianter av beslutsprocesser observerats. En av dessa utgår från att det är skolchefen som ansvarar för ansökningarna och gör bedömningar av vad som ska sökas. Kommunens politiker informeras sedan löpande. Den andra kommunen bereder frågan om ansökningar i ledningsgruppen för utbildning och föredrar sedan frågan i det politiska utskottet, som sedan fattar beslut om vilka ansökningar om riktade statsbidrag kommunen ska ansöka om. Kommunchefen i denna kommun menar att denna modell har underlättat hanteringen av statsbidragen. Enligt skolchefen har denna rutin uppkommit efter kritik från en extern revisionsrapport (PwC) där behovet av politisk insyn och intern kontroll i dessa processer betonades.

Antalet sökta statsbidrag och deras betydelse

De riktade statsbidragen har blivit en permanent del av budgeten. I de större kommunerna räknar man med att de riktade statsbidragen utgör ca 10–15 procent av skolbudgeten. På en direkt fråga om hur det skulle gå ifall statsbidragen togs bort, menar man att det skulle leda till en ekonomisk kris. I budgeten räknas statsbidragen in som en förgivettagen intäkt. I de större kommunerna söks i storleksordningen ca 25 bidrag årligen, medan de mindre kommunerna söker avsevärt färre.

I de små kommunerna söktes, för läsåret 2020/2021, 16 statsbidrag inom skolområdet. Båda kommunerna har som ambition att söka alla bidrag som är sökbara och som är relevanta för deras verksamhet. Exempelvis söks inga bidrag riktade mot gymnasieskolan, då ingen av de studerade kommunerna driver egna gymnasieskolor. Ett annat exempel kan vara att kommunen inte bedriver en egen kvälls- och nattbarnomsorg. När det gäller den administrativa kapacitetens betydelse för ansökan av statsbidrag, angav ingen av våra undersökta kommuner uttryck för att det var en direkt orsak till att inte söka. Däremot görs en bedömning hos alla kommuner om huruvida beloppens storlek motiverar ansökan. I en av de större kommunerna konstaterade den ansvarige kontrollern att ett av bidragen som

sökts inte motiverade den arbetsinsats som lagts ned på ansökan, och de därför inte skulle söka nästkommande år. Av de sökta bidragen har en kommun fått avslag på en ansökan. Omfattningen på tilldelade medel rör sig om ungefär sju till nio miljoner kronor årligen för de små kommunerna, vilket utgör närmare 10 procent av budgeten för skol- och bildningsområdet. Enligt flera intervjupersoner i de små kommunerna är försiktiga med att budgetera för de riktade statsbidragen, och inget läggs in i grundbudgeteten utöver de bidrag som är helt säkerställda. Genom denna försiktighet gör sig kommunerna också mindre sårbara om bidragsramarna förändras. En orsak som framkommer av intervjuerna är att bidragen är för osäkra och planeringshorisonten för kort.

Samtidigt är kommunerna delvis beroende av de medel som kommer med de riktade statsbidragen. De små kommunernas skolchefer menar att de måste ansöka om bidragen eftersom de medel de får in har stor betydelse för skolverksamheten. De riktade bidragen ger kommunerna möjlighet att ”göra det lilla extra” som inte skulle genomföras annars, i form av exempelvis utbildningar och extra personal (Intervju, skolchef). För att bibehålla verksamheten utan riktade statsbidrag skulle kommunerna behöva öka anslagen till skolan, vilket i praktiken skulle innebära att nedskärningar på andra områden. Huvuddelen av resurserna tenderar att läggas på personal, och i en kommun innebär enbart ett av de större bidragen ett tillskott på 2,5 lärartjänster.

En av de risker som nämns med de riktade statsbidragen är osäkerheten kring finansieringen. Ibland händer det att anslag minskas inom en bidragsram eller att ett bidrag avslutas, vilket kan ge problematiska konsekvenser för kommunerna. Särskilt problematiskt är detta för planeringen av anställningar, som i sig oftast är tröga processer. I vissa fall kan personal behövas sägas upp eller så behöver tjänstemännen övertyga det politiska styret att skjuta till de medel som bidragen inte täcker. Det finns också en risk för så kallad ”inlasning”, som innebär att kommunens grundbudget belastas om temporär personal övergår till tillsvidare-tjänster. I praktiken kan statsbidragen öka kostnaderna för kommunerna när bidrag avslutas. Även motsatsen finns det exempel på: ”Ibland har man minskat ner på organisationen, och så kommer det pengar från riktade statsbidrag”, berättar en kommunchef.

Det är tydligt att en förklaring till skillnaderna i antalet ansökningar beror på att vissa bidrag inte är tillämpliga för en liten kommun, men beror också på den administrativa ansökningskapaciteten. Medan de större kommunerna som regel har särskilt utpekade ansvariga som bevakar, ansöker och följer upp bidragen inom varje sektor ligger detta arbete i små kommuner på sektors/förvaltningschefen.

Samordningen inom kommunens verksamheter när det gäller arbetet med de riktade statsbidragen är bristfällig, vilket kan bli problem då vissa bidrag involverar flera sektorer. Desamma gäller samordningen av hur bidragen är konstruerade. En svårighet i systemet med riktade statsbidrag är att bidragen utformas på olika sätt, med olika villkor och ansökningsprocedurer. Vissa bidrag är mer eller mindre automatiserade, medan andra kräver mer omfattande ansökningsprocesser. Utvecklingen tycks ändå gå mot att fler bidrag blivit mer automatiserade och kopplade till en bidragsram som fastställs för varje enskild kommun. Ansökningen blir i de fallen snarast en rekvisition, ett uttag, från ramen. Detta beror i första hand på att Skolverket effektiviserat och digitaliserat ansökningsprocesserna.

Förenklade processer – en tendens

En tendens i undersökningen är att ansökningarna till Skolverket upplevs ha förenklats på senare tid. En skolchef i en av de små kommunerna menar att själva ansökningssystemet har utvecklats, vilket gjort det lättare att arbeta med: ”Ja, med nya portalen så är det smidigare – allt ligger där och det är lätt att söka. En annan skolchef i en liten kommun upplever att byråkratin minskat och att det fanns fler riktade statsbidrag tidigare, som också var mer komplicerande att ansöka om. Det är också färre bidrag som kräver omfattande dokumentation, såväl i ansökan som i redovisning och uppföljning.

Svårt att planera och ingen långsiktighet

En svårighet med planeringen av statsbidrag kan vara att de övergripande besluten om fortsatta bidrag samt bidragsramar för befintliga bidrag tas i samband med regeringens budgetarbete i december samtidigt som kommunernas egna budgetbeslut i de flesta fall ligger före. I denna process kan det tillkomma något nytt bidrag, och något annat kan försvinna. Detta innebär att möjligheten till planering inte är helt optimal. Systemet upplevs av intervjupersonerna som ryckigt, med sent beslutade bidragsramar.

I samtalen med sektorscheferna kring dessa svårigheter kom även frågan upp med fördelarna och nackdelarna med just riktade statsbidrag. Cheferna i de små kommunerna var positiva till fler generella statsbidrag, samtidigt som de påtalade de uppenbara problemen med dessa. Risken de uppmärksammade var att pengarna då istället fördelas av kommunpolitikerna, vilket skulle kunna innebära att skolan går miste om resurser. De riktade statsbidragen, å andra sidan, går direkt till skolverksamheten. En av skolcheferna föredrog osäkerheten med de riktade bidragen framför riskerna med fler generella bidrag.

De stora kommunerna ansåg att man borde gå mer mot generella bidrag. Det största skälet anser de att det skulle underlätta arbetet. Men samtidigt är tanken med de specifika bidragen att de ska användas till särskilda insatser, och vara styrande för kommunerna.

Granskning och kontroll

Kommunföreträdarna uppger att kommunikationen med Skolverket i regel sker enbart elektroniskt via portalen där ansökning och rekvisition sker. Alla de kommuner vi varit i kontakt med uppger att det är sällsynt med granskning och kontroll från Skolverket gällande bidragen. Det kan bero på att vi har få kommuner i studien, men också att Skolverket inte lagt ned något omfattande arbete på uppföljning och kontroll tidigare. Det fanns endast ett fall där en av intervju-personerna kunde erinra sig där Skolverket hade bedrivit någon särskild granskning av bidragen i deras kommuner. I detta fall handlade det om att precisera hur pengarna inom ett visst bidrag använts. Det är därför svårt att utifrån denna studie uppskatta hur mycket tid och resurser som kan tänkas gå åt till detta i kommunernas arbete kring bidragen. Skolverket har ökat sina ambitioner inom kontrollområdet, och från och med 2019 organiserat sin granskningsfunktion i ett särskilt team, vilket troligtvis kommer att öka graden av uppföljning. Enligt Skolverkets årsredovisning har man under 2020 rekryterat och bemannat kontrollteamet, och arbetat med att ta fram ett arbetssätt för kontroll och uppföljning. De kontroller som genomfördes under 2020 ledde till återkrav på 5,7 miljoner (Skolverket, årsredovisning 2020). Vanligare är emellertid att kommuner får betala tillbaka bidragsmedel som inte används. Men detta görs vanligen av kommunerna själva utifrån den egna redovisningen av hur bidragen använts.

En orsak till att pengar återbetalas har enligt flera intervjupersoner att göra med de korta planerings- och genomförandehorisonter som bidragen kommer med. Detta innebär att kommunen inte haft möjlighet att genomföra den verksamheter som bidraget syftat till, och därför återbetalat hela eller delar av bidraget. Olika praktiska omständigheter påverkar också utfallet, vilket ibland innebär att alla medel inte kunnat användas. Bidragen blir i de fallen mindre effektiva. De tar lika mycket administrativ tid att söka, men används inte i den omfattning som de är tänkta.

Särskilt betungande processer kring statsbidragen

Vilka bidrag upplevs som mest arbetstygda? Det är några riktade statsbidrag som återkommer i intervjuerna. De bidrag som blandar in flest personer och där det krävs mest arbete uppges vara lärarlönelyftet, karriärtjänster, lärarassistenter och

likabehandlingsbidraget. I fallen med lärarlönelyftet och karriärtjänsten hamnar en del av arbetet på skolenheterna eftersom personallistorna måste uppdateras och kontrolleras. I fallet med lärarassistenter handlar det om att ska ske rekryteringsprocesser till skolorna, vilket dels blandar in skolorna, dels kommunens HR-avdelning. När det gäller likabehandlingsbidraget involveras verksamhetsledningen på skolförvaltningen då det ska skrivas planer och fördelas resursen mellan skolor. I samtliga fall av ansökningar om statsbidrag är också ekonomifunktionerna inblandade eftersom de enskilda bidragen ska hållas isär från varandra och särredovisas. Det kan vara så att någon lärare på en skola ägnar 40 procent av sin arbetstid åt ett område som täcks av ett statsbidrag. Det är då viktigt att 40 procent av lönen debiteras som kostnad gentemot det särskilda bidraget. De tilldelas därför särskilda projektkoder som personalen konteras emot.

När det gäller fördelningen av resurser underlättas detta betydligt ju färre enheter det finns i kommunen. Med få enheter är det ganska enkelt att fördela resurserna, menar en av skolcheferna i en liten kommun. En annan fördel med de små kommunerna är att beslutsvägarna är kortare och sektorscheferna arbetar både närmare politiken och praktiken.

Vad kostar ett bidrag? Lärarlönelyftet som exempel

Med alla reservationer vi gett kring mätning och bedömning av arbetstid kopplade till de riktade statsbidragen kan man ändå ge en försiktig uppskattning när det gäller ett par av de mest arbetstygda bidragen. Som exempel på ett av bidragen som lyfts fram i intervjuerna som med arbetstyngt tar vi lärarlönelyftet.

Lärarlönelyftet inrättades 2016 som en åtgärd för att vända utvecklingen inom skolan, enligt regeringen. I regeringen motivering till satsningen var de sjunkande resultaten i de internationella kunskapsmätningarna, och att andelen elever som var behöriga till gymnasiet hade sjunkit samt den ökande ojämlikheten mellan skolor.

Nyckeln för att vända denna utveckling och för att åstadkomma en bra skola menade regeringen är engagerade och skickliga lärare. Lärarlönelyftet skulle vara ett sätt att öka yrkets attraktionskraft genom att belöna särskilt skickliga lärare och ge runt 60 000 lärare löneförhöjning. Totalt avsattes 3 miljarder om året för detta. Besluten om löneförhöjningar skulle fattas lokalt, och själva rekvisitioner av medel begränsades till 3000 kr per lärare som sedan huvudmannen får fördela.

I skrivelsen anges också några kriterier för att komma ifråga för satsningen:

- Läraren ska arbeta med undervisning eller med uppgifter som hör till undervisningen

- Läraren ska vara särskilt kvalificerad för verksamheten och den undervisning som bedrivs
- Läraren ska ha visat intresse för och god förmåga att utveckla undervisningen på egen hand och tillsammans med kollegor Dessutom ska ett eller flera av följande kriterier uppfyllas:
- Ta särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande i former som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet
- Med stöd av formell utbildning på avancerad nivå utöver lärarexamen förbättra undervisningens innehåll, metoder och arbetssätt
- Ta särskilt ansvar för att stödja lärarstudenter och kollegor som är nya i yrket eller genom att ta särskilt ansvar för att utveckla ämnen eller ämnesövergripande områden
- Ta särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer

Förordningen om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare (2016:100) trädde i kraft vid årsskiftet 2016 och skolhuvudmännen kunde rekvirera medlen första gången höstterminen 2016. Utifrån förordningen utfärdade Skolverket riktlinjer för bidraget. Dessa beslutades 1 juni 2016 (SKOLFS 2016:61). I riktlinjerna fanns bestämmelser om rekvisition samt ett tydliggörande av begrepp och definitioner. Det anges att Skolverket betalar ut bidraget en gång per halvår, och ansöks i det elektroniska systemet för statsbidragsansökningar. Ansökan ska ha inkommit senast den 1 november respektive den 15 maj den termin bidraget avser, och att huvudmannen högst får rekvirera hälften av sin bidragsram varje gång. I rekvisitionen ska ett antal uppgifter om lärarna som ska tilldelas bidraget anges:

1. namn samt personnummer eller motsvarande,
2. vid vilken skolenhet han eller hon undervisar,
3. om han eller hon har förskollärary- eller lärarlegitimation,
4. tjänstgöringsgrad,
5. aktuell lön inklusive statsbidraget,
6. löneökning som finansieras av statsbidraget,
7. vilken lärarkategori läraren tillhör,
8. vilket datum han eller hon fick sin statsbidragsfinansierade löneökning,
9. i vilka ämnen han eller hon undervisar,

10. i vilken skolform han eller hon huvudsakligen undervisar i eller om han eller hon undervisar på fritidshemmet, samt
11. i vilken årskurs i grundskolan eller på vilket program i gymnasieskolan han eller hon huvudsakligen undervisar.

Dessutom ska det framgå att läraren är anställd utan tidsbegränsning (SKOLFS 2016:61). Utöver vad som sägs i förordningarna har Skolverket ytterligare preciserat och utvecklat de villkor som gäller för bidraget på sin webbsida¹ anges också hur medelstilldelningen för bidraget beräknas och beslutas för olika år.

Det arbete som görs hos huvudmannen i relation till ansökning av lärarlönelyftet är för det första att hålla reda på de tider som ansökan ska göras, för det andra att se till att få in uppgifter om alla lärare som har rätt till bidraget, för det tredje att sammanställa materialet och därefter lägga in rekvisitionen i det elektroniska ansökningssystemet. I de större kommunerna i vår studie arbetar en controller ca en vecka med att lägga in alla lärare i systemet. Ute på skolenheterna uppdaterar man listorna på personal, vanligtvis en biträdande rektor eller administrativ personal knappar in, vilket tar ca 1-2 timmar per skolenhet. I de större kommunerna görs detta på ca 25 skolenheter. Eftersom bidraget söks två gånger per år blir en uppskattad tidsåtgång för detta bidrag ca två arbetsveckor på central nivå, + ca 50-100 timmar på skolnivå = 130-180 timmars för arbetet för de som arbetar i skolförvaltningen i kommunen. Det som tillkommer till detta är att ekonomiavdelning eller motsvarande uppdaterar lönerna i sina system.

För de små kommunerna med färre skolenheter uppskattar man att tiden för handläggning av de riktade statsbidragen är betydligt mindre. Dock tillhör lärarlönelyftet ett av de bidrag som är mer krävande, där skolcheferna med hjälp av controllers och rektorer tar fram listor över personalens löner och preciserar personer som ska få ett lönellyft. En skolchef berättar att det kräver ”lite letande och pusslande”, en annan säger ”lärarlönelyftet är det krångligaste, eftersom det är knöligt att uppdatera lärarnas löner”. Det är svårt att bedöma exakt hur många timmar som används av skolcheferna i de små kommunerna åt att administrera lärarlönelyftet, men det utgör ändå en av de större arbetsinsatserna de gör inom de riktade statsbidragen. Arbetsinsatsen skiljer sig dock från de större kommunerna, eftersom de små kommunerna endast har ett fåtal skolenheter med få lärare i

¹ (<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2022-23>)

förhållande till de stora. Arbetsinsatsen avspeglar sig också i de medel som tilldelas år 2021 – de stora kommunerna får då mellan 20 och 30 miljoner kronor, medan de små får medel i storleksordningen 800 000 till 1 400 000 kr.

Det största bidraget som handlar om likvärdig skola har en annan ansökningslogik. Där ska huvudmannen skicka in en plan som baseras på det systematiska kvalitetsarbetet och nulägesanalyser. Planen med nulägesanalysen omfattar omkring åtta till 10 sidor dokumentation. I detta arbete involveras utbildningsförvaltningen på ett mer innehållsmässigt vis eftersom det ska anges vilka åtgärder och insatser som ska göras under bidragsperioden, och är därmed en mer strategisk fråga. Skolverket anger också att de gör en mer kvalitativ bedömning av dessa ansökningar, och att de särskilt granskar planer från vissa huvudmän utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. För 2021 gäller detta huvudmän som:

- Är små, med små resurser att använda statsbidraget
- Har beslut om föreläggande eller vite från Skolinspektionen
- Är stora med många elever, och därmed beviljas en stor andel av bidraget
- Där Skolverket har fått signaler om brister i verksamheten

I övrigt uppskattas tidsåtgången mer generellt vara ungefär en arbetsvecka i samband med budgetarbetet för en rektor tillsammans med ekonomipersonal ute på skolorna. Detta arbete är inte kopplat till något specifikt bidrag. Detta gällde de större kommunerna där man ute på skolenheterna hanterar 7–8 av statsbidragen.

Sammantaget menar intervjupersonerna att det är svårt att beräkna tidsåtgången på grund av att bidragen är så olikartade, och har olika slags ansökningsprocedurer.

Hur styr bidragen?

De riktade statsbidragen är exempel på hur staten styr, eller åtminstone försöker styra. I teoretiska termer kan vi tala om en direkt ekonomisk styrning. Kommuner söker de riktade statsbidragen för att åstadkomma specifika saker som pekats ut i den förordning som ligger till grund för bidraget. Särskilt inom skolområdet har de riktade statsbidragen använts som styrmedel. Idag finns uppåt ett hundratal olika riktade statsbidrag inom detta område. Men en viktig fråga är om styrningen får det genomslag i den praktiska verksamheten som man tänker sig? Här vittnar flera intervjupersoner om att de riktade statsbidragen ger ett viktigt tillskott av resurser som innebär att verksamheten kan utvecklas, exempelvis med mer personal eller särskilt stöd till barn med särskilda behov.

Utifrån ett styroptimistiskt synsätt ter det sig ganska enkelt då man tänker sig att det finns en direkt koppling mellan uppdraget och genomförandet, och att det ekonomiska incitamentet från kommunernas sida att söka pengarna är tillräckligt för att detta ska ske. Men det blir mer tvivelaktigt ur ett mer problematiserande perspektiv på styrning där det erkänns att det finns ett antal faktorer som påverkar den ideala styrningskedjan. En sådan faktor är vad som står i fokus i denna studie – nämligen de transaktionskostnader i form av administrativt arbete som hanteringen av bidragsprocessen genererar. Men det finns också andra sådana faktorer, eller hinder, som bidrar till att styrningen inte får fullt genomslag i verksamheten. Man talar i litteraturen om ”*unintended consequences*”, ”*goal displacement*” och ”*implementation problems*” för sådana systematiska styrningsproblem (på svenska: oförutsedda konsekvenser, målförskjutning och genomförandeproblem).

I denna studie stötte vi på några sådana styrproblem kopplade till vissa bidrag. Bidraget till lärarassistenter i skolan var ett sådant. Det största problemet handlade om att bidraget förutsatte att man skulle inleda rekryteringsprocesser av dessa assistenter under samma period som bidraget avsåg. Men då rekrytering ofta tar lång tid för att få personer med rätt kompetens matchade inte bidragsperioden med tiden för rekryteringarna. För att kunna ta del av bidraget hittade de kommuner vi studerade andra kreativa lösningar. I ett fall valde man till exempel att döpa om redan befintliga tjänster i skolorna, vilket innebar att själva syftet med lärarassistenterna gick om intet. Idén var att de skulle bli en extra resurs och avlasta lärarna från bland annat administrativt arbete.

Ett annat exempel som togs upp var bidraget om minskade barngrupper i förskolan. En av de intervjuade menade att det var en ren lek med siffror. Problemet handlade om att det inte var definierat vad som ansågs vara en grupp. Räckte det att dela upp barngruppen genom att sätta dem på olika sidor om ett staket, eller sätta dem i olika sandlådor? Dessutom har man barn i förskolan som går antingen 3, 5 eller 8 timmar om dagen. Man behövde inte heller redovisa hur många pedagoger det skulle vara i en grupp. Resultatet blev att man såg till att bli berättigad till bidraget genom att få det att se ut som om barngrupperna minskade, trots att de i praktiken inte gjorde det. Syftet med bidraget uppnåddes därmed inte.

En av intervjupersonerna menade att den socioekonomiska faktorn blir tydligare i bidragen, och att man riktar vissa bidrag till särskilda skolor. Ett exempel är att kommunen hade fått ett nytt bidrag som handlade om arbetsmiljö som var öronmärkt till vissa skolor i utsatta områden. Men samtidigt har kommunen själv en fördelningsnyckel som bygger på socioekonomiska faktorer, vilket gör att Skolverkets styrning egentligen inte behövs. Intervjupersonen menade att ifall man

får ett bidrag som landar på en skola, så drar man förstås ned på annat. Skolverkets styrning får det fallet inte genomslag i användningen av bidraget.

Statsbidraget för karriärtjänster genererar en liknande problematik. Bidraget innebär att det fördelar löneökningar till förstelärare utifrån två potter, den ena för enheter med särskilt svåra förutsättningar, den andra som saknar sådana svåra förutsättningar. I de små kommunerna har detta inneburit, enligt skolchefernas uppfattning, en slumpmässig indelning av deras två närliggande skolenheter i dessa kategorier, trots att skolorna inte uppvisar några direkta skillnader. I praktiken har detta inneburit att vissa lärare fått dubbelt så stora löneökningar som sina närliggande kollegor. Detta har enligt skolcheferna skapat en svårhanterlig personalpolitik i kommunen, som även försvårat rekryteringen till en av skolorna.

Frågan är vad som kan göras åt dessa styrproblem. Är det mindre eller mer preciserad styrning som är lösningen? Med mer styrning ökar detaljeringsgraden och kraven, vilket troligen ökar bidragstagarnas kreativa lösningar och därmed minskas träffsäkerheten. Med mindre styrning och krav kan bidragen användas mer generellt, vilket också leder till minskad träffsäkerhet. Styrningen blir symbolisk, där regeringen pekar ut vilka områden som är viktiga och som man vill satsa på, men i slutändan är det de praktiska realiteterna hos varje huvudman som styr hur bidragen kommer till användningen.

Statsbidrag inom den sociala sektorn – ett jämförande exempel

Riktade statsbidrag finns tillgängliga inom fler områden än enbart skolan. Den sociala sektorn är ett sådant område. I vår ambition att bredda studien i någon mån har därför en mindre kommuns arbete med riktade statsbidrag på det sociala området studerats. Avsikten är att ge en, om än begränsad, bild av hur kommunerna arbetar med riktade statsbidrag på andra verksamhetsområden.

Socialstyrelsen utlyser riktade statsbidrag inom områdena hälso- och sjukvård och socialtjänst, med syftet att uppnå politiska mål (Socialstyrelsen, hemsida 2021). Enligt Socialstyrelsens hemsida var 43 statsbidrag med blandade inriktningar sökbara hos Socialstyrelsen under 2021, varav 18 var sökbara för kommuner. Enligt intervju med en socialchef i en mindre kommun utgör Socialstyrelsen en av flera aktörer som kommunen kan söka statsbidrag från inom det sociala området. Andra myndigheter är exempelvis Kammarkollegiet och Regionerna (som fördelar statliga bidrag). Detta kan vara inom ramen för överenskommelser mellan regeringen och SKR.

Socialchefen upplever arbetet med riktade statsbidrag som ostrukturerat i kommunen, och detta handlar främst om att det inte finns någon utpekad ansvarig

tjänsteman för denna verksamhet. I dagsläget är det socialchefen själv tillsammans med områdeschefer som bevakar sökbara bidrag och bedömer om kommunen ska ansöka om dem. Arbetet sker kontinuerligt över året men upplevs ske delvis oplanerat. Samtidigt saknar socialchefen en överblick eftersom det inte finns någon tydlig struktur för detta. ”Bevakningen sker lite från höften”, menar socialchefen. En orsak är att det saknas resurser i kommunen att mer koncentrerat satsa på mer stabila processer när det gäller den interna hanteringen av statsbidragen. Ett önskemål är att kommunen är mer proaktiv för att kunna planera mer långsiktigt kring de riktade statsbidragen och hantera eventuella konsekvenser om förändrade bidragsramar, till exempel.

I likhet med Skolverkets portal för statsbidrag har Socialstyrelsen en motsvarande. Socialchefen bevakar, ansöker om och ser till att medel fördelas rätt samt redovisar de mottagna bidragen gentemot de olika bidragsgivarna. Till stöd i hanteringen av statsbidragen finns en controller i kommunen. Under 2021 ansökte socialchefen om 11 riktade statsbidrag från Socialstyrelsen, Kammarkollegiet och Regionen med en omfattning på omkring åtta miljoner kronor. Alla bidrag har dock inte beviljats.

Socialchefen bedömer att ungefär 10 procent av arbetstiden läggs på de olika delarna av arbetet med statsbidragen. Enligt bedömningen använder även hennes fem chefskollegor cirka en timme i månaden var på detta arbete, medan kontrollern använder fem procent av tjänsten. Sammantaget handlar det då om cirka 30 timmar i månaden som ägnas till att administrera statsbidragen på det sociala området.

Socialchefens ambition är att ansöka om alla bidrag som har relevans för den egna verksamheten i kommunen, och därefter sker en planering hur de tilltänkta medlen skulle kunna användas. I praktiken innebär detta att alla bidrag inte söks, eftersom det inte går att söka bidrag för verksamheter som inte finns i kommunen. Ofta handlar det i praktiken om bidrag för att utöka bemanningen, öka kompetensen i personalen, öka teknikanvändningen, exempelvis inom äldreomsorgen med hjälp av så kallade nattkameror, samt arbetsmiljöförbättringar, planeringssystem eller dokumentationssystem för att öka patientsäkerheten osv. Kommunen har ingen rutin som involverar politiska nämnder eller utskott i besluten, utan de blir endast informerade. Att involvera politiken i besluten skulle innebära mer administration, påpekar socialchefen.

Socialchefen anser vidare att processerna med de riktade statsbidragen innebär mycket administration, samtidigt är kommunen beroende av pengarna. Dock upplevs det att man från myndigheternas sida är medvetna om de administrativa bördorna och att vissa delar i Socialstyrelsens ansökningsystem förenklats över

tid. Socialchefen avstår endast från att söka bidrag som omfattar mycket litet resurser, eftersom processen kräver tid. Samtliga bidrag som söks kräver dock inte ett omfattande administrativt arbete, men ett antal större bidrag gör det. Vissa bidrag kan kräva slutrapportering som omfattar ett par sidors dokumentation av kommunens arbetssätt och upplevda effekter. Andra bidrag kräver mindre återrapportering, ofta i form av fasta förval som ska fyllas. Socialchefen känner inte till att några stickprovskontroller genomförts av bidragsgivarna. Såväl ansökningar och rapportering av statsbidrag upplevs som delvis stressande, menar socialchefen, eftersom det är viktigt att kommunen gör det som ska göras inom ramen för de olika bidragen och att dessa rapporteras in i tid samtidigt som det finns en rädsla för att ha missat att ansöka om relevanta medel. I vissa fall kan kommunen behöva återbetala en del av ett bidrag om dessa inte hunnit användas under bidragstiden.

Ett problem med riktade statsbidrag som nämns av socialchefen är bristen på långsiktighet. Ett exempel som ges är att problem kan uppstå när ett bidrag tar slut. Kommunen kan då ha utökat bemanningen som då måste avslutas eller hanteras i en redan ansträngd budget. Ett annat problem är att det är svårt att förverkliga målen med bidragen, särskilt när det gäller kompetensförsörjning för bemanningsrelaterade bidrag. Socialchefen vill därför koncentrera ansökningarna mot bidrag som är mer inriktade på teknologi, arbetssätt och organisation. I just dessa delar är kommunen beroende av statsbidrag för att kunna utveckla verksamheten. Ytterligare problematik handlar om huruvida kommunen budgeterar med externa bidrag. Här menar socialchefen att det tidigare var så i kommunen, men att det kommer att förändras framöver och framhåller betydelsen av tydlighet i redovisningen.

Socialchefen påpekar slutligen att det är viktigt att de riktade statsbidragen just är riktade och inte generella, trots de problem som finns med administrationen. Risken är annars stor att medel till det sociala området hamnar på andra utgiftsområden som politiken beslutar om.

Flera av de faktorer som framkommit inom skolområdet förekommer även inom det sociala området. Särskilt verkar de administrativa processerna upplevas på ett liknande sätt, även om administrationen på det sociala området tenderar att vara en aning mer omfattande, givet fler bidragsgivare och större krav på återrapportering. Motsvarande uppfattningar av korta planeringshorisonter och bristande långsiktighet finner vi även här. En skillnad är möjligtvis att fler bidrag är inriktade mot materiella delar av verksamheten till skillnad från den personella på skolområdet.

Sammanställning av jämförelsen mellan kommuner

Som vi nämnde inledningsvis är det behäftat med stora svårigheter att mäta administrativt arbete i samband med de riktade statsbidragen. Vi får förlita oss på intervjupersoners bedömning av nedlagt arbetstid, och i vissa fall avsatt arbetstid för administration av statsbidragen. I nedanstående tabell har vi sammanställt de uppgifter om administrativ arbetstid som vi fått genom studien.

	Stor kommun A	Stor kommun B	Liten kommun A	Liten kommun B
Vem söker	Controller	Controller	Skolchef	Skolchef
Särskild ansvarig	Controller	Controller	Skolchef	Skolchef
Beslutsfattare	Delegerat	Delegerat	Politisk nämnd	Skolchef
Antal sökta bidrag	24	Ca 25-30	16	16
Antal skolenheter	24	25	2+3	2+4
Tidsåtgång på kommunövergripande nivå	20 % av tjänst (knappt 10 veckor)	50 % av tjänst (21 veckor)	2,5 % av skolchefs tjänst (drygt en vecka)	5 %, av skolchefs tjänst (drygt 2 veckor) 3%, av en ekonom-tjänst
Tidsåtgång på skolnivå	Rektor och biträdande el motsv. "några timmar/termin"	Rektor och biträdande el motsv." några timmar/termin"	Ledningsgrupp rektorer, ca 1 arbetsvecka/år	Rektorer, ca 1 %
Upplevelse av processen	Tungt för vissa bidrag, periodvis omfattande	Tungt för vissa bidrag, periodvis omfattande	Delvis betungande, men förenklad	Delvis betungande, men förenklad
Grad av beroende av RSB	Permanent del av budget, ca 12-13 %	Permanent del av budget, ca 10 %	Delvis separerad från budget, tillskott om ca 10 %	Delvis separerad från budget, tillskott om ca 10 %

Slutsatser och lärdomar

Utgångspunkten för den här rapporten var att studera och kartlägga den statliga styrningens administrativa konsekvenser i två större och två mindre kommuner. I studien har en kommunchef, områdes- och sektorschefer, controllers och rektorer intervjuats, samt övrigt material i form av relevanta dokument samlats in. Det specifika syftet var att primärt undersöka de riktade statsbidragens betydelse för kommunernas administrativa arbete inom skolområdet, dock har vi gjort ett mindre nedslag på det sociala området i en av de mindre kommunerna i studien. Vi har ovan beskrivit hur mycket tid kommunerna lägger på att söka, rekvirera, genomföra och följa upp arbetet med de riktade statsbidragen till skolan, samt identifierat ett antal administrativa processer i detta sammanhang. I detta avsnitt sammanfattar vi våra resultat och lyfter fram några av de mest centrala lärdomarna från studien.

Av studien framkommer att systemet med riktade statsbidrag inom skolan är svåröverskådligt. Det är också till stor del ostandardiserat, med många olika typer av bidrag och olika ansökningsförfaranden. Statsbidragen är generellt sett decentraliserade till områdes- eller sektorsförvaltningar med många olika områden och relativt svag samordning mellan dessa i kommunerna. Ett resultat av detta är att det är svårt att få översikt över sökta och erhållna bidrag i kommunerna, och svårt att hitta information i till exempel årsredovisningar, vilket då kan bero på att arbetet med statsbidragen inte är särskilt väl samordnat i kommunerna. En skillnad vi observerat i studien är att det är olika tjänstemän som ansvarar för hanteringen av statsbidrag i de små respektive stora kommunerna. I de små är det främst områdes- eller sektorschefer som hanterar de riktade statsbidragen, medan det i de stora istället är mer administrativ personal som har funktionen som controllers. En annan skillnad är att de små kommunerna har större möjlighet att arbeta närmare politiken, och eventuellt låta nämnder fatta beslut om ansökningar av riktade statsbidrag. Studien visar också att stora kommuner tenderar att ha tillgång till större administrativa resurser än små kommuner för hanteringen av riktade statsbidrag, vilket i praktiken innebär särskilda avdelningar i relation till att statsbidragen är skolchefernas ansvar. Ytterligare en skillnad mellan kommunerna gäller hanteringen av riktade statsbidrag i budget. De stora kommunerna har möjlighet att ha med bidragen i budget, medan de små är mer restriktiva till detta. Istället betraktar de bidragen som något tillkommande som kan ge något extra till verksamheterna, även om de bidrag som är av mer stabil karaktär delvis räknas in i budget.

När det gäller frågan om det administrativa arbetet de riktade statsbidragen ger upphov till och vilken tid som ägnas åt detta visar studien att ett fåtal riktade statsbidrag tenderar att skapa mer administrativt arbete än andra, exempelvis lärarlönelyftet, karriärtjänster och likabehandlingsbidraget. Övriga riktade statsbidrag är av mer automatiserad karaktär, men trots detta kan de få bidrag som är betungande påverka upplevelsen av arbetet med statsbidrag negativt som helhet. Intervjuerna visar också att de som är involverade i processerna kring de riktade statsbidragen upplever att hanteringen förenklats och digitaliserats av Skolverket på senare tid. Detta verkar ha minskat kostnaderna för handläggningen över tid. På det sociala området är detta inte lika tydligt som på skolområdet.

Hanteringen av riktade statsbidrag tenderar att skapa en större administrativ apparat i de större kommunerna, på grund av att de har fler enheter, fler verksamheter och fler anställda. De små kommunernas småskalighet på skolområdes avspeglas också i mängden administrativt arbete bidragen genererar. Något som framkommit i studien är att små kommuner sannolikt behöver vara mer noggranna i sina överväganden kring ansökningar till Skolverket. Detta för att de dels behöver analysera om de har möjlighet att ens söka ett bidrag, dels vilken kapacitet de har att genomföra verksamheter som bidragen syftar till. Större kommuner har större möjligheter att söka mer bidrag och har också kapacitet att genomföra verksamheterna. Bidragen kan därför leda till att de redan resursmässigt starka kommunerna ytterligare förstärks, medan de mindre och resurssvaga kommunerna missgynnas. Detta gör att de riktade statsbidragen kan leda till en snedvridning av resurser. Tidsmässigt ägnar områdes- och sektorschefer, enligt egna uppskattningar, mellan drygt en vecka och drygt två veckor per år till hanteringen av riktade statsbidrag. Motsvarande arbete i de större kommunerna utförs främst av controllers och de ägnar ungefär mellan 10 och 20 veckor till statsbidragen. Till detta adderas arbetet som utförs på skolnivå av rektorer och biträdande rektorer eller motsvarande, vilket rör sig om ”några timmar per termin” beroende på kommunens storlek. Det arbete som tenderar vara mest tidskrävande är ansökningarna och att hålla sig uppdaterad kring nya och förändrade bidrag. Överlag verkar dock granskningen av kommunernas användning av majoriteten av statsbidragen vara svag eller åtminstone något som sker sällan, vilket innebär att mindre tid läggs på sådana typer av fördjupad rapportering. En förklaring kan vara att Skolverket i liten utsträckning återrapporterar till kommunerna, samt att de kontroller som genomförs är av stickprovskaraktär.

Överlag upplever kommunerna att statsbidragsverksamheten på Skolverket är ryckig, svår att planera för och har dålig framförhållning. Verksamheten upplevs

också som kortsiktig och svåröverskådlig. Detta är också mer kännbart bland de mindre kommunerna, som har mindre resurser att röra sig med. Varför statsbidragsverksamheten upplevs på detta sätt är svårt att besvara i denna studie, dock sker utlysningen av nya statsbidrag utifrån regeringens politiska prioriteringar, vilka sannolikt följer en annan logik än de lokala förvaltningarnas. Det finns också en tvetydighet i hur ansvariga för statsbidragen i kommunerna förhåller sig till frågan om mer generella statsbidrag. Det finns fördelar med fler generella bidrag, exempelvis minskad administration, men också nackdelar. En sådan kan vara risken att resurser fördelas från skolan till andra områden utifrån kommunpolitikens önsknings. Det finns emellertid andra lösningar som skulle kunna fungera som en medelväg för att både minska administrationen och behålla resurserna inom skolan.

Vad gäller konsekvenser av styrningen visar studien att styrningen inte riktigt får det genomslag den syftar till. Kommuner har viss frihet att omtolka och vara kreativa i användningen av bidragen. Det finns således en särkoppling mellan bidragens syfte och deras praktik. En orsak till detta är att kommunerna och Skolverket har olika byråkratiska definitioner av vissa fenomen, vilket kan ge en otydlighet i hur bidragen används. Kommunerna tenderar då att justera så att bidragen passar deras verksamhet, exempelvis har det framkommit att de byter namn på tjänster eller definierar om barngruppsstorlekar.

Vägen framåt

Givet de slutsatser vi dragit utifrån denna studie av statsbidrag kan vi peka ut några möjliga vägar framåt.

En återkommande diskussion när det gäller utformningen av statsbidrag till kommunerna är ifall de ska vara specifikt riktade eller generella, och hur processen för att söka de riktade statsbidragen ska arrangeras. Det som står i fokus för denna rapport är det administrativa arbete som sådana system genererar, både för kommunerna men också på mer övergripande nivåer.

Det finns de som förespråkar att använda sig mer av generella bidrag, till exempel driver SKR denna fråga bland annat för att minska kommunernas administrativa börda för ansökningsprocesserna. Andra menar istället att man då tappar möjligheten att styra resurserna mot särskilda områden.

Det är svårt att tänka sig att regeringen helt skulle slopa de riktade statsbidragen till förmån för generella bidrag, just med tanke på möjligheten att styra. Inom

skolområdet har huvudmännen ansvaret för skolverksamheten, och statens roll i styrningen sker mer på distans. De riktade statsbidragen är således ett viktigt verktyg för regeringen i att kunna styra skolan. En fråga i sammanhanget är hur mycket de riktade statsbidragen egentligen styr, det vill säga vilket genomslag styrningen kan få i skolverksamheten. Både i denna studie och i andra undersökningar har det rests frågetecken kring bidragens styreffekter, och hur huvudmännen verkligen använder bidragen i praktiken. Men detta kan måhända vara av mindre betydelse då regeringens avsikt att styra ändå är avgörande, och att alternativet att regeringen avhänder sig den möjligheten är förmodligen inte realistiskt. För att tala i teoretiska termer är statsbidragen såväl effektivitetsskapande som legitimitetsskapande, det vill säga de har en funktion att signalera handlingskraft och politisk vilja.

Det realistiska perspektivet är att de riktade statsbidragen kommer att finnas kvar. Frågan är då hur systemen för ansökning och uppföljning kan organiseras för att minska de administrativa konsekvenserna för kommunerna.

Det finns en erfarenhet hos de intervjuade i studien av att ansökningsprocesserna blivit mer standardiserade över tiden, och att det för många av bidragen inte kräver särskilt mycket arbete, utan att det sker i form av rekvisering från på förhand fastställda bidragsramar. De är några få bidrag inom skolområdet som pekas ut som mer arbetskrävande. Vägen framåt för att minska det administrativa arbetet för kommunerna kan vara att ytterligare standardisera ansökningsprocesserna och i så hög grad som möjligt automatisera ansökningarna – en väg som Skolverket redan slagit in på.

När det gäller uppföljning av bidragen kan ingen av de kommuner som ingår i studien erinra sig någon mer omfattande uppföljning och kontroll från Skolverkets sida. Men under senare tid har Skolverket avsatt mer resurser åt uppföljning, och kommer troligen att utöka antalet kontroller av bidragen. Risker med detta ur administrativ synpunkt är att det leder till mer administration, samtidigt som uppföljningen förstås är viktig för att se till att bidragen används på avsett sätt.

En fråga angående sökprocessen kring de riktade statsbidragen är att alltför krävande ansökningsprocesser riskerar att stänga ute de kommuner som saknar administrativ kapacitet för detta. Vi såg i studien att större kommuner har särskilda tjänster eller funktioner som ansvarar för att söka och administrera statsbidrag, medan det i små kommuner ofta är chefen för skolförvaltningen som själv gör detta arbete. Komplexa ansökningsförfaranden riskerar sannolikt att belasta de små kommunerna mer än de större. Mängden arbete är emellertid mindre för de små

kommunerna eftersom antalet sökta bidrag är färre och komplexiteten lägre, medan det kan röra sig om det femdubbla i större kommuner. Så själva mängden statsbidrag är en faktor som driver på det administrativa arbetet.

De statsbidrag som särskilt pekas ut som betungande avser i flera fall lärarpersonalens lön och karriär, som lärarlönelyftet, karriärtjänster och kompetenslyftet. En fråga att lyfta i det sammanhanget är hur lönebildningen sker inom området. De riktade statsbidragen som handlar om arbetsvillkor för lärarna kan bli rättvist fördelade och skapa konflikter mellan lärare som gynnas respektive missgynnas. I andra sammanhang överlåts, i enlighet med den svenska modellen på arbetsmarknaden, frågor om arbetsvillkor och löner till parterna. Ur detta perspektiv kan dessa riktade statsbidrag ses som aparta då de syftar till att direkt gripa in i lönefrågan.

Sammanfattningsvis kan en väg framåt som möjligen är uppenbar vara att se över befintliga bidrag och minska antalet, samtidigt som man är restriktiv med att utfärda nya riktade statsbidrag. Ur administrativ synpunkt skulle det vara bättre med *färre*, *större* och *bredare* bidrag som i hög grad är *standardiserade* och där ansökningsprocessen är *automatiserad*. De riktade statsbidragen kan samtidigt fortsätta vara riktade för att undvika att styrningen av, till exempel, skolan försvagas från regeringens sida även om den emellanåt kan vara uttryck för såväl direkta styrambitioner som för signalpolitik.

Källförteckning

Castillo, D & Ivarsson Westerberg, A (2019), *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Förvaltningsakademins rapportserie nr 17. Huddinge: Södertörns högskola.

Edström Fors, E (2020), Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor. I *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Om offentlig sektor. Stockholm: Statskontoret.

Läraryrket och Skolledarnas riksförbund (2021), *En alltmer uppdelad skola. 700 högstadierektorer om skolans likvärdighet och framtid*. Rapport nr 1 i en serie om likvärdig skola.

Rehman, Erik & Stymne, Bengt (1973), *Företagsledning i en föränderlig värld*. (9 uppl.). Stockholm: Aldus/Bonniers.

RiR 2017:30, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. Granskningsrapport.

Scott, R W (1995), *Institutions and organizations*. Thousand oaks: Sage.

Skolverkets årsredovisning 2019

SOU 1990:68, *Vad kostar ett statsbidrag?* Rapport till stat-kommunberedningen. Stockholm: Statskontoret och Civildepartementet.

SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet. Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Slutbetänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm: Finansdepartementet.

Statskontoret 2016: 24, *Statens styrning av kommunerna*.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2022-23>

Övrigt

Intervjuer med företrädare för kommuner (5 st) samt mailintervjuer med företrädare för Skolverket samt rektorer (12 st).