

Riktade statsbidrag till skolan

– nationella prioriteringar men lokala behov

RIR 2017:30



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-460-5

RIR 2017:30

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-11-23

DNR: 3.1.1-2016-1583

RIR 2017:30

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Riktade statsbidrag till skolan

– nationella prioriteringar men lokala behov

Riksrevisionen har granskat riktade statsbidrag till skolan. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Sofia Sandgren Massih har varit föredragande. Revisionsdirektör Sara Monaco har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sofia Sandgren Massih

För kännedom:

Regeringskansliet/Utbildningsdepartementet
Skolverket

RIKTADE STATS BIDRAG TILL SKOLAN – NATIONELLA PRIORITERINGAR MEN LOKALA BEHOV

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Motiv till granskning	10
1.3 Syfte och frågeställningar	13
1.4 Bedömningsgrunder	13
1.5 Metod och genomförande	15
1.6 Granskningens omfattning och avgränsningar	16
1.7 Disposition	17
2 Riktade statsbidrag till skolan	18
2.1 Dagens system – ett brokigt landskap av bidrag	18
2.2 Ett fåtal bidrag står för större delen av de utbetalade medlen	22
2.3 Stora skillnader mellan huvudmännen	23
2.4 Hur söks bidragen?	24
3 Analys	25
3.1 Hur skiljer det sig åt mellan huvudmän hur de använder sig av statsbidragen?	25
3.2 Hur bedömer huvudmännen att de riktade statsbidragen påverkar dem i deras skolutveckling?	31
3.3 Avslutande reflektioner	47
4 Slutsatser	50
4.1 Fungerar systemet med riktade statsbidrag väl för att stödja huvudmännens arbete med skolutveckling?	50
4.2 Finns mer ändamålsenliga sätt att stödja huvudmännen givet de medel som i dag används?	52
4.3 Riksrevisionens rekommendationer	55
Referenslista	56

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.

Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Metod

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns också digitala underlag att ladda ned.

Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag a. Genomförda intervjuer

Underlag b. Enkät till enskilda huvudmän

Underlag c. Litteraturöversikt

RIKTADE STATS BIDRAG TILL SKOLAN – NATIONELLA PRIORITERINGAR MEN LOKALA BEHOV

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Staten styr kommuner och landsting på flera olika sätt. Ett sätt är genom riktade statsbidrag – en form av så kallad mjuk styrning där deltagandet bygger på frivillighet. Bidragen är knutna till specifika verksamheter eller insatser i kommuner eller landsting.

Riktade statsbidrag har använts i olika utsträckning under lång tid och kan exempelvis röra personalförstärkningar inom prioriterade områden och fortbildningsinsatser. I början på 1990-talet genomfördes en reform där många av de riktade statsbidragen togs bort. Med tiden har antalet bidrag ökat igen, särskilt inom skolområdet. Under 2017 hanterar och fördelar Skolverket omkring 15 miljarder kronor i mer än 70 olika bidrag. Bidragen fortsätter dessutom att öka trots regeringens uttalade ambition om motsatsen.

Flera olika aktörer har kritiserat de riktade statsbidragen inom skolområdet, bland annat för att de är för många och flyttar fokus från helheten till delar av verksamheten. Därutöver har framförts att de många bidragen orsakar en oförutsägbar och ryckig styrning, att administrationen kring dem är oproportionerligt krånglig och tidskrävande och att de mindre huvudmännen är underrepresenterade.

Kritiken mot de riktade statsbidragen gör det befogat att ifrågasätta om nuvarande system med riktade statsbidrag inom skolan i enlighet med budgetlagen karakteriseras av hög effektivitet och god hushållning med statens medel.

Syfte med granskningen

Riksrevisionen har granskat om systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän är ändamålsenligt. Ett ändamålsenligt system innebär enligt Riksrevisionen att statsbidragen sammantaget verkar effektivt för att nå de nationella målen. Vid en bedömning av om systemet med riktade statsbidrag är ändamålsenligt utgår Riksrevisionen från att den skolutveckling som ska stimuleras med hjälp av statsbidragen avser sådana aktiviteter som huvudmannen är i behov av. Ett ändamålsenligt system utgår alltså från lokala förutsättningar och behov. Riksrevisionen menar vidare att ett ändamålsenligt system präglas av transparens, enkelhet och tydlighet samt ger förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingsarbete.

Fokus för granskningen är de riktade så kallade stimulansbidragen till skolväsendet som administreras av Skolverket. Stimulansbidragen är de bidrag som avser att påverka huvudmännens prioriteringar och stimulera deras

skolutveckling. Mer än 90 procent av de riktade bidragen beräknas vara stimulansbidrag, som andel av utbetalade medel.

Granskningens resultat

Det är frivilligt att ansöka om statsbidrag och det är huvudmännen själva som avgör vilket eller vilka av de tillgängliga bidragen de ska ansöka om. Riksrevisionens granskning visar att större kommunala huvudmän oftast har en organisation som ger dem kapacitet att söka fler bidrag och de har också överlag fler bidrag än de mindre huvudmännen. Enskilda huvudmän tar del av statsbidrag i samma omfattning som kommunala totalt sett, men med stora variationer för enskilda bidrag. De små kommunala huvudmän som ingår i granskningen påverkas i högre grad av de riktade statsbidragen jämfört med större kommunala huvudmän i den meningen att bidragen styr skolutvecklingen. Lokala behov riskerar därmed att nedprioriteras.

Riksrevisionen kan konstatera att det uppstått en problematisk situation där många huvudmän anser sig beroende av statliga medel för att kunna fullgöra det uppdrag de enligt skollagen har eget ansvar för.

I såväl de intervjuer som i den enkät till enskilda huvudmän som ligger till grund för Riksrevisionens granskning framkommer en rad problem kopplade till de riktade statsbidragen som påverkar huvudmännens skolutveckling.

Statsbidragen försvårar långsiktig planering

Av de problem som tas upp av huvudmännen är ett av de allvarligaste enligt Riksrevisionen att den stora mängden statsbidrag orsakar splittring och försvårar, ibland omöjliggör, både fokusering och långsiktig planering hos huvudmännen. I granskningen framkommer att det ibland görs sådana insatser som det finns statsbidrag för, i stället för sådant som verksamheten behöver mest. Det kan få till följd att specifika lokala utvecklingsbehov får stå tillbaka, vilket i sin tur kan inverka negativt på måluppfyllelsen. Problemen förstärks av de korta ledtiderna som gör det svårt att planera långsiktiga och ändamålsenliga insatser. Huvudmännen föredrar att själva få prioritera ett mindre antal insatser för sin skolutveckling.

Ekonomisk sårbarhet hos små huvudmän

Ibland ges besked om beviljad ansökan inte förrän efter det att aktiviteten enligt bidragens riktlinjer bör ha startat, och vissa bidrag betalas ut i efterhand. För huvudmännen innebär det att de måste ligga ute med pengar vilket kan vara särskilt problematiskt för små aktörer som är mer ekonomiskt sårbara.

I flertalet regioner råder det arbetskraftsbrist inom många av de yrkeskategorier som statsbidragen riktar sig till. Det gör att huvudmännen ibland måste rekrytera icke-legitimerad personal för att kunna använda bidragen. Samtidigt tvingas de ibland erbjuda tillsvidareanställningar för den utbildade personalen för att kunna konkurrera om den – trots att det saknas finansiella resurser att behålla den personalen om bidraget upphör.

Omfattande administration men svag uppföljning

Riksrevisionens granskning visar att den stora mängden bidrag också skapar en omfattande administration. De årsarbetskrafter som läggs ned på ansökningsförfaranden och avrapporteringar skulle huvudmännen föredra att lägga på mer kvalitetsutvecklande arbete. Samtidigt efterfrågar många huvudmän ett större intresse från statligt håll för vad satsningarna faktiskt lett till, utöver kunskapen om hur många lärare och elever som deltagit i de olika verksamheterna.

Slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning är att systemet med riktade statsbidrag inom skolområdet inte fungerar väl för att stödja huvudmännen i deras skolutveckling. Systemet kan därmed inte anses vara ändamålsenligt.

Riksrevisionens rekommendationer är framtagna med utgångspunkt i att regeringen även fortsatt avser att stödja huvudmännens skolutveckling. Utifrån resultaten i granskningen gör Riksrevisionen bedömningen att medlen kan användas mer ändamålsenligt och effektivt än i dag. Det kan ske genom att de fördelas utifrån huvudmännens förutsättningar och behov och att samtliga huvudmän får tillgång till ett nationellt analysstöd. Riksrevisionen anser också att regeringen på sikt bör avveckla alla enskilda riktade stimulansbidrag inom skolområdet och samla dem i en enda pott med inriktning på skolutveckling.

Fördelarna med ett sådant förslag är flera:

- *Varje* huvudman tilldelas en bidragsram för att bedriva skolutveckling. I nuvarande system finns ett antal enskilda huvudmän som inte tar del av något statsbidrag.
- Om regering och riksdag vill fördela bidragen kompensatoriskt kan en socioekonomisk viktning säkerställa att så sker.
- Huvudmännen ska göra en inledande behovsanalys inför ansökan vilket gör att samtliga huvudmän måste ta ansvar för sin skolutveckling.
- Huvudmännen behöver inte ställa lokala utvecklingsbehov mot nationella statsbidragssatsningar.

- Om huvudmännen bedömer att personalförstärkningar är en prioriterad insats kan rekryteringar ske med beaktande av lokala förutsättningar.
- Huvudmännen får en i förväg fastställd bidragsram att förhålla sig till vilket ger förutsättningar för en mer långsiktig planering och fokusering.
- Den tid som huvudmännen i dag avsätter för att bevaka olika statsbidrag, ansöka om dem, rekvirera samt avrapportera kan i stället läggas på skolutveckling i form av behovsanalys, verksamhetsplanering samt systematiska uppföljningar och utvärderingar.
- Med en ansökan per huvudman blir problemen i dagens system kring korta ledtider, oklara kriterier, omfattande administration och storleken på bidrag inte heller relevanta i samma omfattning.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer utgår från principer som kännetecknar ett ändamålsenligt system i form av transparens, enkelhet och tydlighet. Det skapar förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingsarbete och utgår från lokala förutsättningar och behov. Sammanfattningsvis rekommenderar alltså Riksrevisionen regeringen att:

- Överväga att ersätta det breda utbudet av riktade stimulansbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov. Vi föreslår att för ändamålet avsatta medel fördelas i form av en bidragsram till varje huvudman utifrån elevantal, och eventuellt socioekonomiska förutsättningar. Huvudmännen söker medel inom bidragsramen för lokalt utformade insatser. Varje ansökan ges en individuell bedömning.
- Säkerställa att ett nationellt analysstöd finns tillgängligt för huvudmännen. Ett sådant stöd ska kunna bistå huvudmän med en analys av vilka problem och behov som finns hos dem. Det är viktigt att se till att ett sådant stöd är tillgängligt för samtliga huvudmän.

1 Inledning

”Någonstans sitter vi som huvudmän, mottagare för det här flödet av olika typer av riktade statsbidrag. Man kan ofta gå in och titta på ett av de riktade statsbidragen. Det är vällovt, hyggligt underbyggt. Därför är det svårt att statsbidrag för statsbidrag kritiskt granska och säga att det här, eller det här, är alldeles fel. Men helheten är inte vad den borde vara, också vad det gör ute i vår verksamhet, med rektorerna – de har ansvar för den inre verksamheten, ska de prioritera statsbidrag eller behov på skolan?”
(Skolchef, stor kommunal huvudman)

1.1 Bakgrund

Staten styr kommuner och landsting¹ på flera olika sätt. Ett sätt är genom riktade² statsbidrag – en form av så kallad mjuk styrning som principiellt sett bygger på frivillighet. Bidragen är knutna till specifika verksamheter eller insatser i kommuner eller landsting. I den här granskningen behandlas systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän, vilket även inkluderar enskilda huvudmän³.

Riktade statsbidrag har använts i olika utsträckning under lång tid. I början av 1990-talet genomfördes en reform där många av de dåvarande riktade statsbidragen togs bort. Riksdag och regering ansåg att ett system med generella bidrag stämde bättre överens med det kommunala självstyret och att resurserna sannolikt skulle användas mer ändamålsenligt om kommuner och landsting hade hela ansvaret för den egna verksamheten. Dessutom hade bidragsfloran blivit svåröverskådlig och krånglig. Inriktningen var att riktade statsbidrag skulle användas undantagsvis och vara tidsbegränsade.⁴ Regeringen uttryckte också att statliga medel inte borde ges till projekt som syftar till att utveckla och förnya

¹ Här inkluderas även regioner.

² Ibland används termen specialdestinerade statsbidrag och ibland riktade statsbidrag för de bidrag som granskas i denna rapport. Riksrevisionen använder sig i rapporten av termen riktade statsbidrag.

³ Med skolans huvudmän avses juridiska personer som driver skolor. Det finns flera sorters huvudmän men de vanligaste är kommunala och enskilda. En enskild huvudman är den som driver fristående skola, fritidshem eller förskola med tillstånd från Skolinspektionen, alternativt kommunen. I denna granskning kommer vi att använda termen *kommunal huvudman* när vi avser en representant för huvudmannen vilket kan vara såväl tjänstemän på förvaltningen som politiker, alternativt *enskild huvudman*.

⁴ Prop. 1991/92:150, *Med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m.*; Finansutskottet, bet. 1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin*, rskr. 1991/92:345.

verksamhet vars utformning är den kommunala sektorns ansvar, och denna princip gäller fortfarande.⁵

Skolan är en del av den kommunala sektorns ansvar. Som Riksrevisionen tidigare konstaterat började dock regeringen redan mot slutet av 1990-talet att åter komplettera det generella statsbidraget med specialdestinerade bidrag för att styra skolan i önskad riktning⁶. Ökningen av de riktade bidragen har skett successivt sedan dess genom enskilda beslut, oberoende av regering, och inte som resultat av en strategisk omorientering. Skolväsendet är det område som har flest riktade statsbidrag⁷, och de används för att påverka kommunala och enskilda huvudmäns verksamhet inom områden av stort nationellt intresse där regeringen har identifierat brister. Utvecklingen visar på den naturliga spänning som finns mellan principerna om kommunalt självstyre å ena sidan, och skollagens krav om likvärdig utbildning på nationell nivå å andra sidan⁸.

1.2 Motiv till granskning

Av de ca 240 miljarder kronor som finansierar skola och annan pedagogisk verksamhet utgör de riktade statsbidragen ca 6 procent.⁹ Enligt Skolverkets årsredovisning 2016 fattades över 16 000 beslut om riktade statsbidrag år 2016, att jämföra med ca 3 800 år 2012, till en sammanlagd kostnad för hantering av statliga stöd och bidrag om 210 miljoner kronor. Under 2017 kommer Skolverket att hantera och fördela omkring 15 miljarder kronor i över 70 olika bidrag och transfereringar som regleras i mer än 50 förordningar samt i Skolverkets regleringsbrev.¹⁰ För 2018 har ytterligare två stora bidrag om sammanlagt

⁵ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*; Finansutskottet, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

⁶ Riksrevisionen, *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RiR 2014:25, 2014.

⁷ Enligt SKL:s beräkningar var antalet riktade bidrag till kommuner och landsting 2016 ca 140. Av dem rörde omkring 65 skolans område. Då ingår inte de bidrag som går till andra organisationer. (Lena Micko m.fl. SKL, "Statens detaljstyrning leder till mindre effektiv välfärd", DN debatt, *Dagens Nyheter*, 2017-10-12)

⁸ Samma spänning kan noteras inom hälso- och sjukvården, se Riksrevisionen, *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*, RiR 2014:20, 2014; och Riksrevisionen, *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*, RiR 2017:3, 2017.

⁹ Kommunens huvudsakliga intäkter består av kommunalskatt (70 procent), generella statsbidrag (14 procent) och övriga intäkter (ca 11 procent). (SKL, *Så mycket kostar skolan*, hämtad 2017-08-31, <https://skl.se/skolakulturfritid/skolaforskola/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan.2785.html>). Andelen riktade statsbidrag i relation till intäkterna varierar stort mellan såväl kommuner som enskilda huvudmän.

¹⁰ Skolverket, *Budgetunderlag 2018–2020*, 2017-02-28, dnr 2017:348.

1,5 miljarder kronor aviserats.¹¹ Det största riktade statsbidraget är maxtaxan, inklusive kvalitetshöjande insatser i förskolan, för vilket 3,5 miljarder kronor betalades ut år 2016.

Det har länge framförts kritik mot den stora mängden riktade statsbidrag inom skolområdet. Riksdagens revisorer kritiserade redan 2002 den frekventa användningen och menade att det stora antalet bidrag innebar svårigheter för kommunerna att planera sin verksamhet¹². Riksdagens revisorers granskning (vari statsbidragen endast utgjorde en liten del) är dock 15 år gammal, och statsbidragslandskapet är i dag betydligt brokigare än 2002.

Riksrevisionen konstaterade 2014 att det inte är de huvudmän som behöver bidragen mest som söker dem i första hand, vilket gjort att bidragen snarare har förstärkt likvärdighetsproblemen i skolan i stället för att motverka dem. Granskningen visade att skolor med låga kunskapsresultat i årskurs 9 generellt tog emot statsbidrag i mindre utsträckning än skolor med höga kunskapsresultat.¹³

Kritik har även kommit från en mängd andra aktörer, bland annat Skolverket, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), kommunala utbildningsförvaltningar samt utredningar och forskare.¹⁴ Några av problemen med riktade statsbidrag som ofta lyfts fram är som följer:

- De riktade bidragen bryter mot tanken om det kommunala självstyret och kan försvåra det kommunala ansvarsutkrävandet.
- De riktade statsbidragen flyttar fokus från helhet till delar av verksamheten.

¹¹ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 225, 241. Fullt uppbyggt ska det största av de två nya statsbidragen omfatta 6 miljarder kronor.

¹² Riksdagens revisorer, *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, 2001/02:1.

¹³ Riksrevisionen, RiR 2014:25, s. 10, 15.

¹⁴ Skolverket, *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*, intern PM 2013-03-19, dnr. 2010:16, 2013; Skolverket, *Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*, 2015; Skolverket, *Yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2014:25 Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* dnr 2015:95, 2015-02-12; Statskontoret, *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*, 2005:28, 2005; Statskontoret, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*, 2007:17, 2007; Statskontoret, *Tänk efter före: om viss styrning i kommuner och landsting*, 2011:22, 2011; Statskontoret, *Myndighetsanalys av Statens skolverk*, 2015:16, 2015; Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24, bilaga 3, "En konsultrapport av Kontigo AB", 2016; SKL, *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och kommuner*, skrivelse till Finansdepartementet, ärenden: 16/02375, 2016; *Komplement till de synpunkter som lyftes under dialogmötet i Linköping 21 december 2016*, brev till Gustav Fridolin från ansvariga skolchefer i kommuner i Östergötland, odaterat; *Effekter och konsekvenser av riktade statsbidrag inom utbildningsområdet*, skrivelse från 73 kommuner inom storstadsregionerna till Utbildningsdepartementet, 2017-04-03; Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, ESO 2010:5, 2010; SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera*; SOU 2017:35, *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, slutbetänkande av 2015 års skolkommission.

- De riktade bidragen orsakar en oförutsägbar och ryckig styrning, och deras temporära natur gör att effekten, om den uppstår, oftast blir kortvarig.
- Bidragen är för många och för små för att kunna ge någon effekt.
- De riktade bidragen ger undanträngningseffekter i form av att huvudmännen prioriterar den statliga satsningen snarare än satsningar som de själva definierat behov av.
- Vissa riktade statsbidrag upplevs som orättvisa då en huvudman som gjort ett bra jobb straffas genom att inte vara tillgänglig för bidrag medan de som inte bedrivit ett bra utvecklingsarbete belönas.
- Ansökan och framför allt uppföljningen anses ibland vara oproportionerligt krånglig och tidskrävande.
- Uppföljningen är inriktad på genomförandet i stället för effekten.
- Det är svårt för mindre kommuner att delta, och de mindre huvudmännen är underrepresenterade.
- Enskilda huvudmän är underrepresenterade.

Ovanstående kritik mot de riktade statsbidragen gör det befogat att ifrågasätta om nuvarande system med statsbidrag till skolan karaktäriseras av hög effektivitet och god hushållning med statens medel samt överensstämmer med riksdag och regerings intention att inte styra sådant som är den kommunala sektorns ansvar.

Regeringen är väl medveten om problematiken med statsbidrag och har i flera sammanhang meddelat att den har för avsikt att minska bidragsfloran, inte minst inom skolområdet¹⁵. I budgetpropositionen 2017 understryks att generella bidrag bör vara utgångspunkten när staten förmedlar pengar till kommunerna men att det inom skolväsendet finns behov av riktade statsbidrag. Ambitionen är alltså att på sikt minska antal statsbidrag, i huvudsak genom tillskott till kommunernas generella statsbidrag.¹⁶ Trots detta har antalet riktade statsbidrag fortsatt att öka och nya satsningar presenteras kontinuerligt. Riksrevisionens rapport kan bidra med ökad kunskap om systemet med riktade statsbidrag och därmed fungera som underlag inför den översyn av statsbidragen som Skolkommissionen rekommenderat regeringen att göra¹⁷.

¹⁵ Se till exempel Ardalan Shekarabi, Magdalena Andersson och Per Bolund, "Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska", DN debatt, *Dagens Nyheter*, 2016-02-08.

¹⁶ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16, Utbildning och forskning, s. 201–202.

¹⁷ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, Utbildning och forskning, s. 192.

1.3 Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att bedöma om systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän är ändamålsenligt.

Följande frågor har väglett Riksrevisionens granskning:

1. Fungerar systemet med riktade statsbidrag väl för att stödja huvudmännens arbete med skolutveckling?
2. Finns mer ändamålsenliga sätt att göra detta givet de medel som i dag används?

Granskningsfrågorna har operationaliserats i följande undersökningsfrågor:

- Hur skiljer det sig åt mellan huvudmän hur de söker och använder sig av statsbidragen?
- Hur bedömer huvudmännen att de riktade statsbidragen påverkar dem i deras skolutveckling?

1.4 Bedömningsgrunder

1.4.1 Utgångspunkter

Enligt regeringsformen 1 kap. 6 § styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Detta innebär att regeringen har ett ansvar för att styrningen fungerar på ett tillfredsställande sätt, och det är en av våra utgångspunkter i granskningen. En annan övergripande utgångspunkt för granskningen är budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning med statens medel¹⁸. Ansvaret att styra riket på ett tillfredsställande vis medför enligt Riksrevisionen att regeringen kan behöva agera om den nås av signaler om att en viss styrmodell inte fungerar. God hushållning med statens medel föreligger enligt budgetlagen när onödiga utgifter inte förekommer och verksamheten bedrivs med hög effektivitet. Riksrevisionen tolkar detta som att satsade medel, i detta sammanhang riktade statsbidrag till skolväsendet, ska ge högsta möjliga effekt i form av ökad måluppfyllelse i skolorna.

Regeringen slår fast att målet för verksamhetsområdet skola är en utbildning av hög och likvärdig kvalitet där alla ges förutsättningar att uppnå de nationella målen¹⁹. Sverige riksdag har tagit beslut om att skolan inte ska styras med hjälp av bidrag, utan kommuner – och sedermera även enskilda huvudmän – ska ges det fulla ansvaret för verksamheten, som styrs med hjälp av mål. Riksdag och regering

¹⁸ Budgetlagen (2011:203), 1 kap. 3 §.

¹⁹ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, Utbildning och forskning, s. 85.

fastställer målen för skolan, och varje huvudman utformar sin verksamhet efter de lokala förutsättningar som råder där de verkar, så att alla elever får sådana förutsättningar att de kan utvecklas så långt som möjligt.²⁰ Nationella utvecklingsinsatser – vilket inkluderar riktade statsbidrag – ska användas för genomförande av reformer, viss kompetensutveckling och information om verksamhetsområden.²¹ Några av de riktade statsbidragen kan anses vara just utvecklingsinsatser, till exempel vissa fortbildningsinsatser, men många kan det inte. Samtidigt framgår av skollagen att varje huvudman inom ramen för ordinarie verksamhet har ett ansvar för såväl kompetensutveckling av personalen som att ”systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen”²². Finansutskottet uttryckte i ett betänkande år 2004 att stabila förutsättningar och rimliga planeringshorisonter är avgörande för en effektiv och framtidsinriktad utveckling av de kommunala verksamheterna.²³

Riksrevisionen har inte funnit styrdokument som tar upp någon *sammantagen* avsikt med de riktade statsbidragen – utöver varje enskilt statsbidrags specifika mål. Flera dokument slår fast att styrningen av skolan ska ske med andra medel än med bidrag. I budgetpropositionen för år 2017 görs bedömningen att Skolverkets arbete med utvecklingsinsatser, inklusive riktade statsbidrag, bidrar till en bättre skola i Sverige²⁴. Skolverket anger på sin hemsida att ”syftet med alla bidragen är att ge barn och elever bättre förutsättningar för att lära sig och nå målen”.²⁵ Det är således svårt att slå fast några konkreta bedömningsgrunder med hjälp av avsikter explicit formulerade av riksdagen. Riksrevisionen tar därför avstamp i regeringsformen och budgetlagen och ser det som underförstått att avsikten med de riktade statsbidragen är att bistå huvudmännen i de insatser för skolutveckling som de behöver men inte själva prioriterar.

1.4.2 Riksrevisionens operationalisering

Med skolutveckling avses i granskningen *huvudmännens arbete med att förbättra måluppfyllelsen i skolans verksamhet*.²⁶ Med måluppfyllelse menar vi här inte enskilda statsbidrags måluppfyllelse, till exempel om statsbidraget för lovskola

²⁰ Skollagen (2010:800), 1 kap. 4 §.

²¹ Prop. 2007/08:50, *Nya skolmyndigheter*, s. 31.

²² Skollagen (2010:800), 2 kap. 34 § och 4 kap. 3 §.

²³ Finansutskottet, bet. 2004/05:FiU8, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting* (prop. 2003/04:105), s. 23.

²⁴ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16, s. 115.

²⁵ Skolverket, hämtad 2017-09-06, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag>.

²⁶ Se även Skolverkets definition: ”Skolutveckling är en ständigt pågående lokal förnyelseprocess utan slutdatum som har till yttersta syfte att varje elev eller barn ska utvecklas så långt som möjligt i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven.” (Skolverket, 2015, s. 9)

medför att fler elever får tillgång till lovskola, och fler elever därigenom blir behöriga till nationellt program på gymnasiet. Vi avser i stället om de riktade statsbidragen sammantaget bidrar till en högre nationell måluppfyllelse. De nationella målen är de som återfinns i skollag och läroplaner, exempelvis att alla elever utvecklas så långt som möjligt²⁷. Fokus för granskningen är dock inte själva måluppfyllelsen utan om statsbidragen som system för statens styrning av skolan är ändamålsenliga som instrument för att nå ökad måluppfyllelse.

Ett ändamålsenligt system innebär att statsbidragen sammantaget verkar effektivt för att nå de nationella målen. Vid en bedömning av om systemet med riktade statsbidrag är ändamålsenligt utgår Riksrevisionen från att den skolutveckling som ska stimuleras med hjälp av statsbidragen avser sådan typ av aktiviteter som huvudmannen är i behov av. Ett ändamålsenligt system utgår alltså från lokala förutsättningar och behov. Riksrevisionen menar vidare att ett ändamålsenligt system präglas av transparens, enkelhet och tydlighet samt ger förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingsarbete. Som huvudsakligt underlag för bedömningen av systemets ändamålsenlighet har vi genomfört intervjuer med kommunala och enskilda huvudmän kring deras syn på de riktade statsbidragen. I avsnittet nedan redogör vi för granskningens metod och genomförande.

1.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av flera datainsamlingsmetoder. Metoderna har valts för att komplettera varandra och ge underlag för att sammantaget besvara revisionsfrågorna. Datainsamlingen genomfördes mellan januari och september 2017. Nedan beskrivs metod och genomförande översiktligt. En mer utförlig beskrivning återfinns i bilaga 1 som finns tillgänglig elektroniskt.

Det huvudsakliga underlaget i denna granskning består alltså av *intervjumaterial*. Vi har intervjuat kommunala huvudmän i 16 kommuner och fem enskilda huvudmän. Urvalet av kommunerna gjordes strategiskt för att få en spridning med avseende på antal beviljade statsbidrag, kommunstorlek, kommuntyp och geografisk placering. I kommunerna har vi även strävat efter en spridning av de intervjuade och har utöver skolchefer/motsvarande även intervjuat ordföranden för utbildningsnämnden, kommundirektörer, kommunalråd och rektorer. Därutöver har vi intervjuat arbetsmarknadens parter inom skolområdet samt en

²⁷ De nationella målen är många och återfinns framförallt i skollagen och läroplanerna. Skollagen (2010:800); Skolverket, *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011* (reviderad 2016); Skolverket, *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011*. Se även Skolverket, *Mål, krav och riktlinjer*, hämtad 2017-10-12, https://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.234197!/M%C3%A5l%2C%20krav%20och%20riktlinjer.pdf.

branschorganisation. Sammanlagt har 44 intervjuer genomförts utöver de samtal som har förts med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet och Skolverket. I underlag a, som finns tillgängligt elektroniskt, återfinns en förteckning över alla intervjuer.

Många av de tidigare studier som gjorts på riktade statsbidrag har fokuserat på de kommunala huvudmännen. För att komplettera dessa genomfördes en *enkätundersökning* riktad till samtliga enskilda huvudmän, se underlag b. Enkätsvaren har bidragit till ökad kunskap kring enskilda huvudmäns syn på statsbidrag och kopplingen till skolutveckling.²⁸

Med hjälp av *registerdata från Skolverket* har vi också genomfört analyser för att se på fördelningen av bidrag över kommunstorlek, samt om de enskilda huvudmännen tar del av riktade statsbidrag i samma omfattning som kommunala huvudmän.

Därutöver har vi bedrivit *dokumentstudier*. Vi har gått igenom statliga utredningar, myndighets- och forskarrapporter inom området, samt propositioner och bidragsförordningar, för att inhämta så mycket kunskap som möjligt om frågan vi studerar. I litteraturöversikten, som återfinns i underlag c, tas de viktigaste rapporterna och utredningarna upp.

Företrädare för Utbildningsdepartementet och Skolverket har fått tillfälle att faktagranska rapporten. Docent Henrik Jordahl, Institutet för näringslivsforskning, och Gunnar Iselau, f.d. undervisningsråd vid Skolverket, har varit referenspersoner för granskningen.

1.6 Granskningens omfattning och avgränsningar

I granskningen har vi studerat systemet med de riktade så kallade stimulansbidragen till skolans huvudmän. Detta innebär att vi inte inkluderar de så kallade ersättningsbidragen, det vill säga bidrag som är transfereringar till huvudmän för sådant som ska utföras av huvudmannen men bekostas av staten.²⁹ Ersättningsbidragen står för enbart några procent av de medel som går ut som riktade statsbidrag. Stimulansbidragen är av mer tillfällig karaktär och syftar till att påverka huvudmännens prioriteringar och stimulera skolutveckling.³⁰ Exempel på stimulansbidrag är maxtaxan i förskolan, lärarlyften, lågstadiesatsningen och bidrag till höjda lärarlöner.

²⁸ Enkäten hade en svarsfrekvens på 44 procent, se vidare metodbilagan (bilaga 1).

²⁹ Exempel på ersättningsbidrag är särskilda bidrag för riksrekryterande gymnasial utbildning för elever med funktionsnedsättning, verksamhetsstöd för riksrekryterande utbildning och bidrag till svensk utbildning i utlandet.

³⁰ Statskontoret, 2011:22; Utbildningsutskottet, 2015/16:UbU1, bilaga 5, s. 207–208.

Granskningen fokuserar på riktade bidrag som administreras och utbetalas av Skolverket, vilket innebär att vi till exempel inte inkluderar bidraget för upprustning av skollokaler och utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem som administreras av Boverket. Vi inkluderar inte heller de bidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), eller eventuellt ytterligare bidrag som finns att söka från andra instanser. Det ingår inte i granskningen att undersöka hur Skolverket sköter administrationen av bidragen.

Granskningen fokuserar på riktade stimulansbidrag till skolväsendet³¹, exklusive förskolan. Kommunala och enskilda huvudmän är de vanligast förekommande mottagarna av statsbidrag, men en del andra mottagare förekommer också. Fokus i denna granskning är på de statsbidrag som har huvudmän som mottagare.

Granskningen ser inte på effektiviteten i enskilda statsbidrag utan om systemet som sådant är ändamålsenligt. Riksrevisionen tar inte ställning till om det är rätt sorts satsningar i fråga om inriktning.

Granskningen avser ingen specificerad tidsperiod. Vid våra intervjuer har samtalen oftast rört sig om nuläget. Enkäten har avsett år 2016 och 2017, och dataanalyserna år 2016.

Med en liten kommun avser vi i granskningen en kommun med färre än 10 000 invånare och med en stor kommun avser vi en kommun med fler än 35 000 invånare. Det motsvarar den 25:e och 75:e percentilen storleksmässigt. Kommunerna däremellan kallar vi medelstora kommuner.

Granskningsobjekt i granskningen är regeringen.

1.7 Disposition

I kapitel 2 ges en beskrivning av de riktade statsbidrag som granskningen fokuserar på. Kapitel 3 analyserar den empiri vi samlat in och kapitel 4 diskuterar och summerar våra slutsatser.

³¹ För en definition av skolväsendet, se skollagen (2010:800), 1 kap. 1 §.

2 Riktade statsbidrag till skolan

I detta avsnitt beskriver vi vilken typ av riktade statsbidrag som finns, hur de hanteras och fördelas och hur ansökningsförfarandet går till på en övergripande nivå. Vi ger även en kort beskrivning av hur huvudmännen kan skilja sig åt. Syftet är att få en grundläggande förståelse för bidragen och deras konstruktion innan vi går vidare till själva analysen.

2.1 Dagens system – ett brokigt landskap av bidrag

Under år 2017 hanterar Skolverket enligt sitt budgetunderlag över 70 olika bidrag och transfereringar³². Enligt Skolverkets årsredovisning 2016 fattades 16 381 beslut om riktade statsbidrag år 2016, att jämföra med 3 849 år 2012. Det är förvånansvärt svårt att få en exakt siffra på hur många statsbidrag som faktiskt existerar – det florerar olika antal i olika skrivelser och tabeller och från olika avsändare. Enligt Skolverkets budgetunderlag för 2017–2019³³ hanterade och fördelade myndigheten över 60 olika bidrag under 2016, men i ett annat dokument från Skolverket anges 84 olika bidrag och transfereringar för år 2016, och då saknas ändå åtminstone fem bidrag³⁴. Även i skrivelser och rapporter från SKL och Statskontoret anges antal statsbidrag för skolområdet som inte helt stämmer överens med Skolverkets egna uppgifter.³⁵

Det kan finnas flera skäl till varför det är så svårt att få en exakt och med andra källor överensstämmande siffra på antalet statsbidrag. En anledning är att ersättningsbidragen ibland inkluderas, ibland inte. En annan anledning är att beräkningen ibland inkluderar statsbidrag som avser andra mottagare än skolans huvudmän, och ibland inte. Därutöver kan en satsning ibland innehålla två olika bidrag, till exempel finns två poster inom läslyftet – ett handledarstöd och ett huvudmannastöd. Tabell 1 visar de bidrag som Riksrevisionen bedömer vara **stimulansbidrag** riktade till **enskilda och kommunala huvudmän för grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning**, under år 2016³⁶. I de fall en satsning har flera bidrag knutna till sig, som till exempel läslyftet, har vi räknat det som *ett* bidrag. Vi har även räknat lågstadiesatsningen och fritidshemssatsningen som *ett* bidrag då de lyder under samma förordning och ligger under samma projekt i dataunderlaget

³² Skolverket, *Budgetunderlag 2018–2020*, s. 8.

³³ Skolverket, *Budgetunderlag 2017–2019*, s. 11.

³⁴ Sammanställning STB 201101–201610, underlag från Skolverket.

³⁵ SKL, 2016; Statskontoret, 2016:24.

³⁶ Exkluderade bidrag är ersättningsbidrag, maxtaxan och statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan, samt alla bidrag som riktar sig till andra mottagare än skolans huvudmän i Sverige.

från Skolverket. Med dessa bearbetningar uppgår antalet statsbidrag till 34. Vi har utgått från data som levererats från Skolverket över utbetalda bidrag 2016.

Tabell 1 Riktade stimulansbidrag, utbetalade till enskilda och kommunala huvudmän år 2016, för verksamhet i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning

Namn på statsbidrag	Belopp i kr	Målgrupp	Tillgängligt för enskilda och/eller kommunala huvudmän
Statsbidrag för lågstadie- och fritidshemssatsningen	1 563 488 208	Förskoleklass till åk 3	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för lärarlönelyftet	1 363 578 760	Alla utom vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för karriärtjänster	1 212 111 927	Alla utom förskolan	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för yrkesvux	850 549 451	Vux	Kommunala
Statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning	449 179 648	Gymnasiet	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för läxhjälp ³⁷	348 308 100	Alla utom förskolan och vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna	132 429 079	Vux	Kommunala
Statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan & specialpedagogik	121 231 493	Alla utom vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för lovskola	98 576 436	Alla utom förskolan och vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för omsorg på kvällar, nätter och helger	78 237 246	Förskola och fritidshem	Kommunala
Statsbidrag till utbildningsplatser för arbetslösa ungdomar	69 725 860	Vux	Kommunala
Statsbidrag för ökad undervisningstid för nyanlända elever	67 088 000	Grundskolan	Enskilda Kommunala

³⁷ I detta statsbidrag ingår en del organisationer som mottagare, dvs. utöver kommunala och enskilda huvudmän.

RIKTADE STATSBI DRAG TILL SKOLAN – NATIONELLA PRIORITERINGAR MEN LOKALA BEHOV

Namn på statsbidrag	Belopp i kr	Målgrupp	Tillgängligt för enskilda och/eller kommunala huvudmän
Statsbidrag för yrkesförutbildning	65 416 247	Vux	Kommunala
Statsbidrag för läslyftet	56 123 869	Alla utom vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för behörighetsgivande utbildning av yrkeslärare	53 568 042	Vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd	49 999 878	Alla	Kommunala
Statsbidrag för utvecklingen av det arbetsplatsförlagda arbetet	48 711 510	Gymnasiet	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för ett fjärde tekniskt år	44 280 926	Gymnasiet	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för hälsofrämjande skolutveckling	42 354 266	Alla utom förskolan och vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för utbildning som kombineras med trainee	34 634 133	Vux	Kommunala
Statsbidrag för matematiklyftet	29 645 279	Alla utom förskola	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för kostnader för samordnare – nyanlända	24 923 650	Alla	Kommunala
Statsbidrag för yrkesintroduktion	24 853 040	Gymnasiet	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för att främja lärlingsutbildning	20 935 726	Gymnasiet	Kommunala
Statsbidrag för att utveckla sfi	20 400 000	Sfi	Sfi-anordnare
Statsbidrag för lärarlyftet	18 005 000	Alla utom förskolan	Enskilda Kommunala
Samverkan för bästa skola	17 408 161	Alla utom vux	Enskilda Kommunala

Namn på statsbidrag	Belopp i kr	Målgrupp	Tillgängligt för enskilda och/eller kommunala huvudmän
Statsbidrag för personalförstärkning i skolbibliotek	14 515 571	Alla utom förskolan och vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för kompetensutveckling av lärare i yrkesämnena	11 743 977	Gymnasiet Vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för entreprenörskap i skolan – huvudmän	6 923 665	Alla	Kommunala
Statsbidrag specialpedagogik för lärande	6 763 350	Grundskolan	Enskilda Kommunala
Naturvetenskaps- och tekniksatsningen	2 000 405	Alla	Enskilda Kommunala
Statsbidrag till skolledare och extra karriärtjänster	1 719 436	Alla utom förskolan och vux	Enskilda Kommunala
Statsbidrag för lärare i nationellt minoritetsspråk	1 625 000	Alla	Enskilda Kommunala

Källa: Sammanställd av Riksrevisionen med hjälp av data från Skolverket.

Bidragens inriktning varierar – det finns till exempel många bidrag för personalförstärkningar av olika slag, men också många som rör kompetensutvecklingsinsatser. Därutöver finns en del bidrag mer inriktade på specifika satsningar, till exempel lovskola och läxläsning.

Statsbidragen beskrivs av Utbildningsdepartementet som ett verktyg för att förverkliga regeringens idéer om vilka insatser skolan behöver för att nå målen³⁸. Vid de flesta beslut om en statsbidragssatsning beslutar regeringen om en förordning som anger bidragets syfte, villkor och vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att kunna beviljas bidraget. Förordningen anger inriktningen på bidraget, det vill säga om det rör personalförstärkningar och vilket slag i så fall, eller andra insatser. Regeringen för en dialog med Skolverket inför beslutet, men det varierar i vilken grad Skolverket är involverat i det förberedande arbetet. Skolverket har uttryckt önskemål om en djupare dialog i samband med utformningen och en i högre grad gemensam samverkan när bidragen ska utformas. I enlighet med respektive bidragsförordning meddelar Skolverket ibland

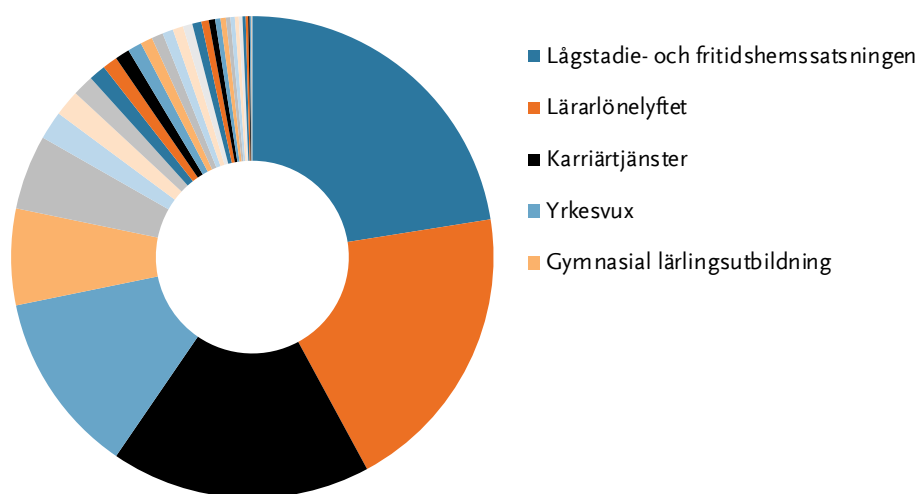
³⁸ Samtal med tjänstemän på Utbildningsdepartementet, 2017-05-16.

så kallade verkställighetsföreskrifter som rör handläggning och formalia av varje statsbidrag. Föreskrifterna kan också ange vilka kostnader respektive bidrag kan täcka.³⁹

2.2 Ett fåtal bidrag står för större delen av de utbetalade medlen

Det är stor variation vad gäller hur mycket medel som fördelas med varje enskilt statsbidrag. I nedanstående diagram (diagram 1) framgår storleksordningen på de största bidragen i förhållande till varandra år 2016. Eftersom det finns många bidrag är det svårt att urskilja de mindre från varandra – cirkeldiagrammet består av 34 olika bidrag (det vill säga samma som i tabell 1). Diagrammet nedan visar att de 5 största bidragen till grund- och gymnasieskola samt vuxenutbildning står för mer än 75 procent av medelstillelningen, medan 29 olika bidrag ryms i resterande knappt 25 procent av medlen. Noterbart är att från och med 2017 kommer bidraget för lärarlönelyftet att vara ungefär dubbelt så stort eftersom det bara var en halvårseffekt under 2016.

Diagram 1 De största stimulansbidragen 2016



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Skolverket. Se tidigare angivna avgränsningar gällande vilka statsbidrag som inkluderats.

³⁹ Riksrevisionen, RiR 2014:25, s. 37, och samtal med tjänstemän på Skolverket, 2017-09-12.

2.3 Stora skillnader mellan huvudmännen

Som illustrerats ovan skiljer sig de olika bidragen åt avsevärt vad gäller såväl typ som storlek. Även huvudmännen som kan söka de här aktuella statsbidragen skiljer sig åt väsentligt. En första indelning gäller om huvudmannen är kommunal eller enskild. Det finns 290 kommunala huvudmän, drygt 700 enskilda huvudmän, två statliga huvudmän (Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten), samt några landstingskommunala huvudmän som driver gymnasieskolor. De kommunala huvudmännen har ansvar för att bedriva skolverksamhet i sin kommun⁴⁰. Samtliga kommuner i Sverige har förskoleklass och grundskola men ett antal kommuner saknar gymnasieskola. Ett trettiotal mindre kommuner har gått samman med närliggande kommuner i sammanlagt elva olika gymnasieförbund för att kunna erbjuda gymnasieskola.

Den största kommunen Stockholm har ungefär 87 500 elever i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola (år 2016), exklusive vuxenutbildning. Den minsta kommunala huvudmannen (år 2016) är Överkalix med sammanlagt 260 elever i nämnda skolformer, därefter kommer Bjurholm med sammanlagt 276 elever i förskoleklass och grundskola, dock ingen gymnasieskola.

De allra flesta enskilda huvudmän driver bara en skola. Ett fåtal huvudmän är stora företag som är huvudman för ett antal skolenheter med många tusen elever sammanlagt. År 2016 fanns det 17 enskilda huvudmän med färre än tio elever i grundskolan, och två enskilda huvudmän med färre än tio elever i gymnasiet. Det finns ungefär 450 enskilda huvudmän med färre elever i grundskolan än den minsta kommunala huvudmannen. Den största enskilda huvudmannen är Internationella engelska skolan med lite drygt 20 000 elever i grundskolan plus ca 800 i gymnasiet. Därefter kommer några enskilda huvudmän med drygt 10 000 elever i grundskolan. De största enskilda huvudmännen inom gymnasieutbildningen har lite drygt 5 000 elever var.

Förutom stora skillnader i elevantalet skiljer sig de enskilda skolorna åt vad gäller ägandeform. Några huvudmän är stora skolföretag medan andra är små icke vinstdrivande ideella föreningar, föräldrakooperativ eller små aktiebolag där VD är både huvudägare och rektor. Därutöver kan de enskilda huvudmännen skilja sig åt vad gäller inriktning, till exempel olika konfessionella eller pedagogiska inriktningar.

⁴⁰ För kommunala huvudmän har kommunfullmäktige enligt skollagen det yttersta huvudmannansvaret. Enligt skollag och kommunallag ska kommunfullmäktige utse en nämnd för att fullgöra de statliga uppdragen för skolverksamheten. Som Skolverket konstaterar i en PM har begreppet huvudman i praktiken kommit att förstås som nämndens tjänstemän (Skolverket 2013, s. 12).

Alla kommunala huvudmän har åtminstone några riktade statsbidrag. Drygt 50 enskilda huvudmän har inte ett enda riktat statsbidrag.⁴¹

2.4 Hur söks bidragen?

Besluten om vilka statsbidrag som ska sökas tas i allmänhet på tjänstemannanivå i kommunerna. När det gäller större satsningar, satsningar som kräver ett riktningensbeslut och satsningar som kräver egenfinansiering stäms frågan oftast av med den politiska nämnden. Hos de enskilda huvudmännen är det vanligen någon i ledningsposition som söker bidragen. I små fristående skolor är det vanligt att det är rektor som ansvarar för att söka bidragen.

Mellan 30 och 40 procent av statsbidragen kan vid tiden för denna granskning sökas digitalt i Skolverkets *E-tjänster för statsbidrag*. Oftast är gången sådan att huvudmannen först gör en ansökan om bidraget, en fas som kräver varierande arbetsinsats – vissa bidrag är okomplicerade att söka och vissa kräver mer vad gäller exempelvis insamlande av personuppgifter. I vår granskning har det framgått att det inte är så att mindre bidrag kräver en mindre arbetsinsats i fråga om ansökningsförfarande, uppföljning och avrapportering än de större. Om huvudmannen får ett positivt beslut ska många bidrag även rekvireras före ett specifikt datum. Andra bidrag betalas ut på basis av en beviljad ansökan enbart, det vill säga utan rekvisition. Därefter ska bidraget eventuellt fördelas inom huvudmannens verksamhet och så småningom ska en uppföljning skickas in till Skolverket. Att vissa bidrag ska rekvireras men andra inte är något som oftast beslutas av regeringen och regleras i förordningen för respektive statsbidrag.

Som illustrerats i detta kapitel finns många statsbidrag av varierande slag att söka för skolans huvudmän, samt en stor variation vad gäller hur huvudmännen ser ut. För den fortsatta analysen är det viktigt med en förståelse för huvudmännens olikheter och varierande förutsättningar eftersom det påverkar möjligheterna att ta del av de riktade statsbidragen.

Vi kommer nu att gå vidare och besvara revisionsfrågorna med hjälp av det empiriska material vi samlat in, det vill säga intervjusvar, enkätsvar och registerdata.

⁴¹ Egna beräkningar på registerdata från Skolverket.

3 Analys

Syftet med granskningen är att bedöma om systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän är ändamålsenligt. I följande kapitel analyserar vi detta med hjälp av de frågor som formulerats för att operationalisera revisionsfrågorna. De citat som återfinns i texten har valts ut för att de illustrerar och förtydligar de aspekter som beskrivs i aktuellt stycke. Citaten kommer från våra intervjuer och enkätens fritextsvar.

3.1 Hur skiljer det sig åt mellan huvudmän hur de använder sig av statsbidragen?

Detta avsnitt tar upp hur det kan variera mellan olika huvudmän hur de använder sig av de riktade statsbidragen. Vi har tyvärr inte haft tillgång till data över vilka bidrag som huvudmännen sökt och kan därför bara diskutera utifrån vilka huvudmän som beviljats och fått bidrag.

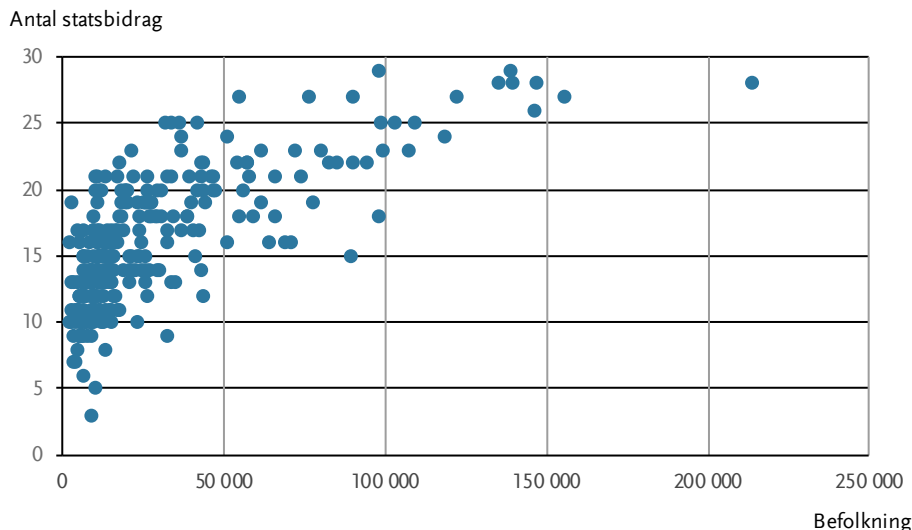
3.1.1 Större kommuner får fler bidrag

Som framgick av tabell 1 finns det en stor mängd statsbidrag. De varierar både med avseende på storlek, inriktning och konstruktion. Det har tidigare konstaterats av såväl Riksrevisionen som Skolverket att de större kommunerna får bidrag i högre utsträckning än de mindre⁴². I diagram 2 framgår hur många statsbidrag⁴³ de kommunala huvudmännen nyttjade under 2016 fördelat utifrån kommunstorlek.⁴⁴

⁴² Skolverket, 2015; Riksrevisionen, RiR 2014:25.

⁴³ Riktade stimulansbidrag till grund- och gymnasieskola samt vuxenutbildning, enligt tidigare definition.

⁴⁴ Vissa kommuner arbetar gemensamt med närliggande kommuner kring gymnasieskolan i olika former av gymnasieförbund. Om ett förbund har fått bidrag för exempelvis tre satsningar för gymnasieskolan har samtliga kommuner i förbundet fått sig tre bidrag medräknade. Det är inte helt uppenbart hur de gemensamma gymnasiebidragen ska hanteras i statistiken, men det medför ingen väsentlig skillnad på diagrammet om de utesluts.

Diagram 2 Antal utbetalade statsbidrag under 2016 per kommunal huvudman

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Skolverket. Se tidigare angivna avgränsningar gällande vilka statsbidrag som inkluderats. Observera att Stockholm, Göteborg och Malmö är exkluderade för att göra bilden mer läsbar. De har 33, 36 respektive 30 statsbidrag vardera.

Vad gäller kommunerna med upp till 50 000 invånare är det stor spridning på hur många statsbidrag de tar del av. Vissa har bara ett fåtal, medan andra har många. Bland kommunerna med mellan 50 000 och 100 000 invånare finns inte en enda kommun som har färre än 15 statsbidrag, och bland kommuner med över 100 000 invånare är det ingen som har erhållit färre än 23 statsbidrag.

Det är komplicerat att inkludera de enskilda huvudmännen i jämförelsen eftersom skillnaderna mellan enskilda och kommunala huvudmän är så stora. Enskilda huvudmän har sällan tillgång till lika många statsbidrag som en kommun som ju enligt lag måste ha de flesta skolformerna. Det är också mycket varierande mellan de enskilda huvudmännen vilka årskurser de bedriver undervisning i – vissa skolor har till exempel bara lågstadiet vilket gör att de inte kan söka de bidrag som riktar sig till mellan- och/eller högstadiet, medan vissa huvudmän har såväl hela grundskolan som gymnasieskolan. Vi återkommer dock till de enskilda huvudmännen nedan.

3.1.2 Stora kommunala huvudmän har kapacitet att söka fler bidrag

I intervjuerna framträder en tydlig bild av att de större kommunala huvudmännen har fördelar gentemot de mindre kommunala huvudmännen vad gäller sökförfarandet genom det faktum att de helt enkelt har en större utbildningsförvaltning. De större kommunerna har oftast någon anställd som har

ansvar för att ha kontroll över vilka statsbidrag som finns att söka samt för att administrera och följa upp dem. I de minsta kommunerna består utbildningsförvaltningen ibland av endast en person och det är naturligt svårt för den att utöver alla andra uppgifter hålla sig uppdaterad vad gäller vilka statsbidrag som finns att söka och även ha tid att söka dem. Vissa mindre kommuner avstår regelmässigt från de statsbidrag som kräver egenfinansiering, vilket vi återkommer till nedan.

3.1.3 Enskilda huvudmän tar del av statsbidrag i samma omfattning som kommunala vad gäller andel av utbetalade medel

Hur ser det ut vad gäller nyttjandet av statsbidrag för enskilda huvudmän i jämförelse med kommunala? Enligt Skolverkets fokusrapport om statsbidrag tar kommunerna emot 90 procent av de utbetalda bidragen⁴⁵. Detta medför att de enskilda huvudmännen tar emot mindre än 10 procent eftersom det även finns en mängd andra huvudmän som inkluderas i Skolverkets statistik (till exempel organisationer, utländska utbildningsinstitutioner med flera). År 2016 gick drygt 1,5 miljoner elever i svensk förskoleklass, grundskola eller gymnasieskola (inklusive grundsärskola och gymnasiesärskola). Av dessa elever gick ca 16,8 procent i fristående skolor.⁴⁶ Mindre än 10 procent synes alltså vara en underrepresentation för de enskilda huvudmännen. Även Riksrevisionens tidigare rapport om statsbidrag konstaterar att de enskilda huvudmännen är underrepresenterade vad gäller de riktade statsbidragen – som andel av de respektive huvudmän som har de aktuella statsbidragen⁴⁷.

Riksrevisionen har analyserat fördelningen av statsbidrag mellan kommunala och enskilda huvudmän. I jämförelsen har vi inkluderat sådana riktade stimulansbidrag som kan sökas av skolhuvudmän. Vi har exkluderat de bidrag som enbart kan sökas av kommunerna, men som ska förmedlas vidare till de enskilda huvudmännen, till exempel bidraget för maxtaxa inom förskolan och bidraget för papperslösa barn. Däremot har vi inkluderat bidrag som enbart kommuner kan söka, men som inte uppenbart riktar sig till endast kommuner och inte heller vidarebefordras från kommuner till enskilda huvudmän. Ett sådant exempel är bidraget för att främja lärlingsutbildning. Analysen avser utbetalda medel för år 2016. I jämförelsen får de enskilda huvudmännen ca 16,3 procent av det utbetalade beloppet, vilket alltså ska jämföras med att de har 16,8 procent av

⁴⁵ Skolverket, 2015.

⁴⁶ Tabell 1, Skolverkets statistik om Skolor och elever, hämtad 2017-08-18, <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/skolor-och-elever>.

⁴⁷ Riksrevisionen, RiR 2014:25.

eleverna. Våra beräkningar tyder alltså inte på någon underrepresentation för de enskilda huvudmännen.

När varje statsbidrag studeras var för sig skiljer det sig åt mellan olika bidrag hur stor andel av de utbetalade medlen som går till enskilda huvudmän. För år 2016 var de bidrag som i lägst utsträckning gick till enskilda huvudmän *Samverkan för bästa skola*⁴⁸ (2,3 procent) och *Lov- och sommarskola* (6,2 procent). *Gymnasial lärling* var det bidrag som i störst utsträckning gick till enskilda huvudmän – 50 procent. De allra flesta bidrag har dock en andel till enskilda huvudmän på mellan 10 och 20 procent.

Vi har även analyserat några utvalda statsbidrag specifikt och med hjälp av registerdata undersökt om de enskilda huvudmännen har en lägre sannolikhet att få del av just de satsningarna. De utvalda statsbidragen är: elevhälsa/specialpedagogik, lågstadiesatsningen, läslyftet och läxläsning. De är alla relativt breda satsningar som bör kunna sökas av de flesta huvudmän som bedriver undervisning i aktuella årskurser. I nedanstående tabell anges dels hur stor andel av utbetalade medel som de enskilda huvudmännen fick i respektive satsning 2016, dels den genomsnittliga sannolikheten att en enskild huvudman har de aktuella satsningarna. Vi har kontrollerat för antalet elever i de relevanta årskurserna.

Tabell 2 Enskilda huvudmäns andel av utbetalade medel och sannolikhet att ha bidraget, år 2016

	Andel av utbetalade medel	Sannolikhet att ha bidraget
Elevhälsa/specialpedagogik	25 %	– 0,25
Lågstadiesatsningen	9 %	– 0,21
Läslyftet	13 %	– 0,42
Läxläsning	21 %	– 0,25

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Skolverket, sannolikheten är framtagen med hjälp av probitanalys. Alla estimat är högt signifikanta.

Analysen visar att om vi jämför två huvudmän, en enskild och en kommunal med samma antal elever, så är det mindre troligt att den enskilda huvudmannen har statsbidraget, än den kommunala. För till exempel läslyftet är det nästan 40 procent mindre troligt att de enskilda huvudmännen har bidraget än de kommunala. För att illustrera vad det kan innebära tänker vi oss 100 kommunala

⁴⁸ Samverkan för bästa skola har dock inte ett öppet ansökningsförfarande utan medverkande skolenheter väljs ut på basis av Skolinspektionens analys.

huvudmän och 100 enskilda huvudmän av medelstorlek. Av dessa kommer 73 av de kommunala och 29 av de enskilda huvudmännen att ha statsbidraget.

Noterbart är att sannolikheten att ha något av de studerade statsbidragen är signifikant lägre för de enskilda huvudmännen, även i de fall där de har en relativt stor andel av utbetalade medel (elevhälsa och läxläsning). Detta kan troligen förklaras av att de får ett högre belopp per elev för dessa bidrag. Vi har inte gjort vidare analyser för att ta reda på varför enskilda huvudmän har högre belopp per elev för vissa statsbidrag, men det kan ha att göra med bidragens konstruktion. Statsbidraget för elevhälsa/specialpedagogik bestäms till exempel utifrån verksamhetens lärartäthet, vilket kan medföra att de enskilda huvudmän som beviljats statsbidraget får ett jämförelsevis högre bidragsbelopp eftersom de i genomsnitt har lägre lärartäthet än kommunala huvudmän.⁴⁹

Sammanfattningsvis visar vår analys att de enskilda huvudmännen tar del av statsbidragen i samma omfattning som de kommunala när vi ser på totalt utbetalade medel. För vissa statsbidrag har de större andel än de kommunala huvudmännen och för vissa statsbidrag har de mindre andel. Vid en sannolikhetsanalys kan vi se att även i vissa fall där de enskilda huvudmännen har en relativt stor andel av medlen så har varje enskild huvudman ändå en lägre sannolikhet att ha statsbidraget.

3.1.4 Små kommunala huvudmän styrs av bidragen i högre utsträckning

I intervjuerna framgår att de större kommunala huvudmännen som regel har så pass många satsningar rullande samtidigt att de brukar kunna placera in de flesta bidrag i den pågående verksamheten utan att egentligen justera den nämnvärt. En skolchef i en större kommun uttryckte det som att de gör det mesta oavsett statsbidrag eller inte, men att bidragen blir ”lite grädde på moset”. För de större kommunala huvudmännen blir statsbidragen därmed mer av ett finansiellt tillskott till den verksamhet som redan bedrivs och inte speciellt styrande för verksamheten.

En större kommun har också fler skolor att fördela satsningarna på och alla skolor behöver därmed inte driva alla satsningar samtidigt. En av de större kommunala huvudmän vi intervjuat hade till exempel 36 statsbidrag⁵⁰ rullande under 2016, men varje skola nyttjade bara den satsning som skolledningen ansåg att de behövde och klarade av. En mindre kommun med bara en skola i varje

⁴⁹ Samtal med tjänstemän på Skolverket, 2017-09-12.

⁵⁰ Detta är deras egen beräkning och inkluderar bland annat även bidrag till förskolan.

verksamhetsform kan inte ha så många statsbidrag igång samtidigt av det enkla skälet att skolenheterna inte mäktar med det.

De mindre kommunala huvudmännen vi intervjuat styrs av statsbidragen i högre utsträckning än de större kommunala. De söker de statsbidrag de bedömer att de kan få, och mäktar med, och låter statsbidragen styra skolutvecklingen i kommunen. Det finns mer sällan utrymme för andra utvecklingsinsatser än de som huvudmannen kan få statsbidrag för.

”Det vore ju bra om jag kunde säga att vi först analyserar vad vi behöver och sedan söker bidrag utifrån det men så funkar det inte. Vi söker det vi har möjlighet att få. Och så söker vi allt. Och sedan gör vi det bästa av det. Jag skulle ju önska att det började tvärtom.”
(Skolchef, liten kommunal huvudman)

Både större och mindre kommunala huvudmän söker ibland bidrag för att de finns och inte för att de nödvändigtvis behöver dem. Ett exempel på det är en politiker i en mindre kommun som vid intervjun frågade sig hur små de ska behöva göra klasserna för att kunna få bidrag när de redan har klasser om bara tio elever. Riksrevisionen ser detta som ett exempel på att huvudmannens ansats är hur de kan använda ett visst statsbidrag, snarare än om de faktiskt har behov av det.

3.1.5 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Riksrevisionen kan konstatera att det finns stora skillnader mellan huvudmän hur de använder sig av statsbidragen. De viktigaste skillnaderna är att större huvudmän får riktade statsbidrag i högre omfattning än mindre huvudmän, och att mindre kommunala huvudmän styrs av de riktade statsbidragen i större utsträckning än de större. Det senare gör att deras skolutveckling oftare utgörs av de verksamheter de får statsbidrag för, trots att de lokala behoven kan vara andra. Detta bedömer vi som problematiskt i nuvarande system. Att de större huvudmännen får mer statsbidrag innebär, som Riksrevisionen tidigare visat⁵¹, att huvudmän med sämre förutsättningar i termer av ekonomiska och administrativa resurser i högre grad väljer att avstå från att söka bidragen. Det kan vara ett problem såväl ur ett likvärdighetsperspektiv – att bidragen inte når de huvudmän och skolor som är i behov av bidrag – som ur perspektivet systemets potential att bidra till en högre måluppfyllelse.

⁵¹ Riksrevisionen, RiR 2014:25.

3.2 Hur bedömer huvudmännen att de riktade statsbidragen påverkar dem i deras skolutveckling?

Det är frivilligt att ansöka om statsbidrag och det är huvudmännen som avgör vilka av de tillgängliga bidragen som de ska ansöka om. Som vi visat ovan finns det stora skillnader när det gäller i vilken grad huvudmännen söker och hur de använder bidragen. I följande avsnitt redogör vi för hur huvudmännen i vår granskning bedömer att statsbidragen påverkar dem i arbetet. Vi har även frågat om varför huvudmän avstår från att söka bidrag. Frågan om hur statsbidragen påverkar huvudmännen och vilka hinder de upplever för att ta del av statsbidrag har studerats tidigare, till exempel av Riksrevisionen och Skolverket⁵². Många av de aspekter som anges där återkommer även i vår granskning. I våra intervjuer framkommer dock ytterligare några skäl till att de avstår från att söka, i första hand rörande bidragens konstruktion. Eftersom Riksrevisionens granskning ger mer utrymme åt de enskilda huvudmännen än vad som gjorts i tidigare studier har vi också fått en bredare insikt i olika huvudmäns förutsättningar och hur de bedömer att statsbidragen påverkar dem i deras skolutveckling.

Vi har kategoriserat de aspekter som återkommer oftast i intervjuer och enkätens fritextsvar under frågan ”övriga kommentarer” för att få en överblick över de huvudsakliga synpunkterna. En del relaterar till organisatoriska förutsättningar hos huvudmannen. Andra rör synpunkter som kan klassificeras som administrativa. En tredje kategori handlar om själva bidragens konstruktion och en fjärde kategori, slutligen, rör statsbidragens ekonomiska utformning. Flera av aspekterna hänger ihop med varandra och är delvis överlappande. Storleken på bidrag, som här klassificerats som en ekonomisk aspekt, kan exempelvis även passa in under aspekten som rör bidragets konstruktion.

Huvudmännens organisatoriska förutsättningar

De aspekter som rör huvudmännens organisatoriska förutsättningar att söka bidrag är:

- konkurrens mellan lokala behov och statsbidragssatsningar
- svårighet att rekrytera personal.

Administrationen kring statsbidragen

De administrativa aspekterna rör främst frågor kring själva ansökningsförfarandet och åiterrapporteringen, och de är:

- omfattande administration
- detaljerad åiterrapportering
- korta ledtider och sena besked.

⁵² Riksrevisionen, RiR 2014:25; Skolverket, 2013; och Skolverket, 2015.

Statsbidragens konstruktion

Följande punkter handlar om hur själva bidragen är konstruerade och vilka konsekvenser huvudmännen i granskningen bedömer att det får för deras arbete med skolutveckling och förutsättningarna att söka bidraget:

- kortsiktighet
- önskade bieffekter
- oklarhet och oförutsägbarhet kring kriterier och regelverk.

Statsbidragens ekonomiska aspekter

Dessa punkter rör aspekter kring finansiering och vilken påverkan de kan ha på huvudmännens skolutveckling:

- krav på egenfinansiering
- storleken på vissa bidrag.

Innan vi fortsätter diskussionen vill vi lyfta att huvudmännen förstås också ser positivt på de riktade statsbidragen i vissa avseenden. I intervjuerna bad vi om positiva och negativa exempel på statsbidrag. Vad gäller exempel på bättre utformade statsbidrag har många huvudmän lyft matematik- och läsliften. De positiva aspekterna av matematik- och läsliften har rört dels att de riktat sig mot ett reellt behov – kompetensutveckling för verksamma lärare – och dels att deras konstruktion i form av så kallade utbildningsmoduler varit väl utformad och möjliggjort en flexibilitet. Många tar upp lärarlönelyftet och bidraget för mindre barngrupper som exempel på dåligt utformade statsbidrag. Det råder dock ingen samsyn kring vilka statsbidrag som huvudmännen anser bra respektive dåliga.

3.2.1 Huvudmännens organisatoriska förutsättningar

Konkurrens mellan lokala behov och statsbidragssatsningar

En av de frågor som vi diskuterat i intervjuerna är hur huvudmännen upplever träffsäkerheten i de riktade statsbidragen. Med träffsäkerhet avser vi hur väl de anser att inriktningen på statsbidragen stämmer överens med de behov de själva identifierar inom skolområdet på lokal nivå. På en generell nivå har de intervjuade förståelse för de prioriteringar som lyfts fram i statsbidragen. Det är relevanta områden, och som en kommunal skolchef uttrycker det är det ”svårt för staten att komma på riktade satsningar som man inte redan tänker på som huvudman”. En annan kommunal huvudman beskriver att statsbidragen absolut kan matcha de behov de identifierat lokalt; efter en kartläggning av de ämnen som saknade behöriga lärare kom lärarlyftet som gav möjlighet att utbilda personal. Även de enskilda huvudmännen uttrycker i såväl intervjuer som enkäter att de riktade statsbidragen ofta rör insatser som kan vara till gagn för verksamheten.

Statsbidragens inriktningar upplevs ofta som rimliga och relevanta bland huvudmännen, även om de inte alltid rör faktorer som huvudmännen upplever att de själva skulle haft fokus på. Det är således inte själva inriktningen i statsbidragen som huvudmännen ser som mest problematisk, utan snarare utformning, tidsaspekterna och antalet bidrag. Att, som många huvudmän upplever det, ständigt överökas med nya typer av statsbidrag gör den lokala skolutvecklingen ryckig och oförutsägbar. Vissa huvudmän anser att de därför inte har möjlighet att bedriva just det utvecklingsarbete som lokalt behövs eftersom de känner en press att hela tiden söka de riktade bidrag som lanseras. Det kan leda till att utvecklingsarbetet fokuserar på det de får pengar för, snarare än att fokusera på ett mindre antal prioriterade uppgifter.

”Det är väl den sämsta effekten av statsbidragen. Man koncentrerar sig på det man fick pengar för. Nästa år fick man pengar för något annat, så koncentrerar man sig på det.”
(*Intervju med skolchef, medelstor kommunal huvudman*)

Tjänstemän i intervjuerna lyfter att det finns en press från politiken att de ska söka ”allt”. I en av intervjuerna beskriver tjänstemän i en mindre kommun hur utbildningsnämndens beslut om att genomföra matematiklyftet fick som följd att hela organisationen tvingades pausa eftersom alla lärare involverades i satsningen och det därför inte fanns utrymme till annat utvecklingsarbete. När läslyftet kom valde samma kommun bort det för att den inte maktade med. I en annan kommun uttryckte skolchefen att det kan vara så att förvaltningen söker sådant som den egentligen inte anser vara prioriterat.

”Ibland söker vi för att vi inte har tillräckligt råg i ryggen för att vara de som inte söker bidragen.”
(*Intervju med skolchef, stor kommunal huvudman*)

Även ur rektorernas perspektiv ifrågasätts ibland statsbidragens träffsäkerhet. Vi har noterat att det varierar vilka möjligheter rektorer har att själva välja vilka satsningar deras skola ska delta i.

”Ibland tänker jag att nu gör vi kanske saker bara för att bidraget finns, men vi kanske annars egentligen hade gjort på ett annat sätt. Då kan man till och med som skollärdning sitta och tänka: Varför gör vi egentligen detta? Är det för att vi bedömer att vi behöver ha lovskola och läxhjälp i de här ämnena, eller är det för att möjligheten finns?”
(*Intervju med rektor på kommunal gymnasieskola, stor kommunal huvudman*)

Flera politiker lyfter å sin sida den förväntan de känner från lokala aktörer att söka alla statsbidrag som finns att tillgå. En utbildningsnämndsordförande framhöll att om det kommer fram att de inte sökt, eller att de missat att söka något bidrag, riskerar kommunen kritik från lokalpressen och ytterst från

kommunmedborgarna. På frågan om de som politiker då anses vara duktiga om de lyckas söka många bidrag var svaret nekande.

”Jag tror inte man får någon positiv feedback för att man är duktig på att söka, däremot får man negativ om man inte söker.”
(*Intervju med nämndordförande, medelstor kommunal huvudman*)

Även om huvudmännen har en plan för skolutvecklingen och har som ambition att följa den påverkas arbetet av statsbidragen. Här kunde vi i intervjuerna skönja en skillnad mellan större och mindre huvudmän vad gäller förhållningssättet. I slutändan är resultatet dock detsamma, nämligen att de flesta huvudmän söker så mycket de kan, men de beskriver det på lite olika sätt. Större huvudmän har lättare att lägga in statsbidragen i pågående skolutveckling, medan mindre huvudmän oftare uttrycker att de söker det de kan och mäktar med men att vissa lokala behov därmed kan bli nedprioriterade.

”Har man en idé som huvudman kring vad som ska göras så går det att använda statsbidragen bra. Men om man inte har det kan de nog ramla ned och då blir det bara en massa saker som ska genomföras utan att de hänger ihop.”
(*Intervju med skolchef, stor kommunal huvudman*)

Vad gäller enskilda huvudmän framkommer i såväl intervjuer som i enkät att de överlag anser att statsbidragens syfte ligger i linje med de egna utvecklingsinsatserna. Ungefär 20 procent av de som besvarat enkäten anger dock att de avstått från att söka statsbidrag eftersom de inte legat i linje med de egna utvecklingsbehoven. Vi intervjuade bara två mindre enskilda huvudmän, men båda framhåller att de söker alla bidrag de kan söka. De tre stora friskoleföretagen som vi intervjuat söker också många bidrag och anser att de flesta passar in i det utvecklingsarbete de bedriver. Däremot är det inte så att alla beviljade bidrag rekvireras. Ett av företagen beskriver att de söker för att skapa möjligheter. De ofta korta ledtiderna gör att de ibland söker utan tillräckligt förberedelsearbete. Under processen kan de inse att ett bidrag kanske får motsatt effekt och väljer då att avstå trots att de blivit beviljade det.

Statsbidragen inbegriper personal som ska arbeta med eller i satsningarna. I flera av våra intervjuer berättar huvudmännen att de inte sökt ett visst bidrag eftersom de anser att de inte mäktar med på grund av andra uppgifter som redan utförs eller måste prioriteras. Framför allt är det mindre kommunala huvudmän som lyfter det som ett problem. Som nämnts tidigare har en mindre huvudman, oavsett om den är kommunal eller enskild, färre skolor att fördela ut de olika satsningarna på. Även i större kommuner kan det vara ett problem för de enskilda skolorna med för många statsbidrag igång samtidigt.

”En skola kan få ta del av 9–10 statsbidrag, enskilt kanske de stöder skolutvecklingen, men sammanlagt kan de få till effekt att de inte bidrar till en positiv utveckling. Man sätter igång något som till slut blir för komplext, det blir omöjligt att få ut något av det och att mäta dess resultat.”

(Intervju med skolchef, stor kommunal huvudman)

Samtidigt kan det finnas lokala satsningar, utöver de statsbidragsfinansierade, som också ska ges utrymme i form av resurser på förvaltningen, men framför allt ute i skolorna.

Det är frivilligt för huvudmännen att ansöka om bidragen. Utifrån intervjuer och enkät svar kan Riksrevisionen dock konstatera att huvudmän söker statsbidrag även om de anser att de inte direkt passar in i pågående skolutveckling. Det verkar finnas en kultur hos många huvudmän att söka ”allt” utan att fundera på om det alltid är det bästa för den lokala skolutvecklingen. Det är i sig inget som systemet med statsbidrag kan beskyllas för, men situationen synes vara den att både kommunala och enskilda huvudmän vill maximera sina skolbudgetar. Att det förekommer att huvudmän beviljas bidrag utan att sedan rekvirera dem bedömer Riksrevisionen som en ineffektiv användning av statliga medel. Vi har försökt få klarhet i hur stora belopp som inte rekvireras, alternativt återbetalas på grund av att en viss satsning inte sätts igång eller blir försenad, men det har visat sig svårt att få denna information. En anledning till att det är svårt att få dessa uppgifter är enligt Skolverket att det finns flera olika orsaker till att medel inte rekvireras och återbetalas⁵³.

Att huvudmän avstår från att söka vissa statsbidrag därför att de bedömer att det saknas utrymme för insatserna hos förvaltning och lärare är inte nödvändigtvis ett problem. Det som däremot framstår som problem enligt Riksrevisionen är att det framför allt är de mindre huvudmännen som avstår på grund av denna anledning, vilket, som konstaterats tidigare, kan leda till ökade skillnader mellan huvudmän och skolor om det finns huvudmän som trots behov avstår från att söka.

Svårighet att rekrytera personal

Det råder stor brist på pedagogiskt utbildad personal i hela landet.

Intervjupersonerna ser lärarbristen som den främsta utmaningen för svensk skola i dag. Många statsbidrag inbegriper rekrytering av ny personal, och huvudmännen vittnar om att den ekvationen inte går ihop. Satsningar som kräver utbildad personal kan vara praktiskt omöjliga att genomföra eftersom det helt enkelt inte finns tillräckligt med personalresurser, alternativt ingen att rekrytera. En nämndordförande i en medelstor kommun beskrev att kommunen haft 50 förskollärartjänster ute under våren (2017) men att de bara fått tre sökande till

⁵³ Samtal med tjänstemän på Skolverket, 2017-09-12.

tjänsterna. En annan kommunal huvudman hade 11 tjänster ute på en skola med 400 elever. Konsekvensen blir att de tvingas bemanna förskolor och skolor med utbildad personal.

”Den svenska skolan blir inte bättre för att vi kraftigt ökar statsbidragen. Grundproblemet är att vi inte kan rekrytera just den kompetensen som statsbidragen är riktade mot. Man måste våga titta på det. Vad får vi för effekt av att öka riktade statsbidrag för ökad lärartäthet, eller fler psykologer, eller fler skolsköterskor, när det vi samtidigt ser är att det här är verkliga bristyrkesområden.”

(Intervju med skolchef, stor kommunal huvudman)

Riksrevisionen menar att det är problematiskt med de statsbidrag som kräver nyrekrytering av utbildad personal som det råder brist på. Risken finns att det medverkar till att ytterligare förvärra en situation där skolans huvudmän aktivt konkurrerar om samma personal. De huvudmän som inte har resurser att utlova fasta anställningar till tjänster som finansieras av statsbidrag får svårare att delta i satsningarna.

3.2.2 Administrationen kring statsbidragen

Omfattande administration

Vid såväl intervjuer som i enkätsvaren har huvudmännen tagit upp hur betungande de anser att administrationen av statsbidragen är. Ibland har vi frågat specifikt om detta, och ibland har de själva tagit upp det som problem. Det framhålls även att ansökningsprocedurerna är onödigt krångliga och ibland avstår huvudmän från att söka bidrag för att det är för krångligt.

”Vid flera tillfällen har vi tittat på olika bidrag att söka men krånglet att söka dessa pengar och kraven för att uppfylla de mål som är satta för att tillhandahålla pengarna är inte värda besväret.”

(Fritextsvar i Riksrevisionens enkät, fristående skola åk 1–3, 51–100 elever)

”Vi har ingen personal som har tid att skriva ansökningar, det blir rektor som får göra det på bekostnad av det pedagogiska ledarskapet. Vad kostar all den tiden egentligen?”

(Fritextsvar i Riksrevisionens enkät, fristående skola åk 1–3, 51–100 elever)

”Vi gjorde en beräkning 2015 av arbetet som gjordes här inne, och det uppskattades till två heltidstjänster. Men det är bara en bråkdel i dag, räcker inte alls. Det var bara central administration, i dag måste skolorna rapportera in, lärare, elever, frånvaro på lärarna. Det är en helt absurd detaljnivå i dag.”

(Intervju med stor kommunal huvudman)

Vi har i intervjuerna ställt frågan hur stor del av en årsarbetskraft, alternativt hur många årsarbetskrafter, som arbetet med administrationen av de riktade statsbidragen kräver. Frågan är svår att svara på och svaren varierar från ca 20 procent av en heltid till ungefär två årsarbetskrafter, men det är oklart om

alla inblandades insatser inkluderas i dessa uppskattningar. Klart är att huvudmännen upplever att administrationen tar mycket arbetskraft i anspråk, ibland arbetskraft de inte har. Det finns även en önskan om att kunna låta den personal de har ägna sig åt skolutveckling i stället för att söka och administrera bidrag.

I intervjuerna framkommer att det inte är så att mindre bidrag kräver mindre administration vid ansökningsförfarande och rapportering. Det bekräftas också av Skolverket⁵⁴. Flera mindre bidrag, som till exempel statsbidraget för läxhjälp, upplevs som krångliga att söka av flera huvudmän.

Som tidigare nämnts kräver många statsbidrag att bidraget rekvireras senast ett visst datum, det vill säga efter att ansökan beviljats, för att pengarna ska betalas ut. Detta är något som upplevs som en onödig extra administrativ pålaga, och det har även hänt att huvudmän oavsiktligt missat rekvireringen och därmed blivit utan det redan beviljade bidraget – något som kan få allvarliga konsekvenser för huvudmannens budget.

Hur huvudmännen uppfattar administrationen kring statsbidragen beror delvis på hur frågan ställs och i vilken form (intervju/enkät, fasta/öppna svarsalternativ). Skolverket tolkar sin enkät från 2014 som att kommunerna inte anser att administrationen är ett stort hinder för att ansöka om statsbidrag⁵⁵. I Riksrevisionens granskning från samma år upplevs i intervjuerna administrationen som omfattande av vissa huvudmän.⁵⁶ I våra intervjuer är det tydligt att huvudmännen anser att administrationen är betungande. Antalet statsbidrag har ökat sedan 2014, och många kommunala utbildningsförvaltningar har på senare tid och i olika sammanhang närmat sig regeringen med frågan om statsbidragens administration och de problem den medför. Ansvariga chefer för skolverksamheterna i Östergötland redogör till exempel för konsekvenserna av den ökade mängden statsbidrag i ett brev till regeringen. De beskriver problem i form av kortsiktighet, otydlighet, administrativ börda och försämrad likvärdighet.⁵⁷ Även förvaltningscheferna inom utbildningsområdet i kommunerna i Stockholms län, Skåne-Västra Blekinge, samt i Göteborgsregionen (sammanlagt 73 kommuner) visar i en skrivelse att en stor del av kommunernas resurser läggs på själva bidragsprocessen. Följden blir att en avsevärd del av de ekonomiska medlen inte kommer barn och elever till godo utan går till ren administration.⁵⁸ Vid

⁵⁴ Samtal med tjänstemän på Skolverket, 2017-09-12.

⁵⁵ Skolverket, 2015, s. 41.

⁵⁶ Riksrevisionen, RiR 2014:25, s. 60.

⁵⁷ *Komplement till de synpunkter som lyftes under dialogmötet i Linköping 21 december 2016*, brev till Gustav Fridolin från ansvariga skolchefer i kommuner i Östergötland, odaterat.

⁵⁸ *Effekter och konsekvenser av riktade statsbidrag inom utbildningsområdet*, skrivelse från 73 kommuner inom storstadsregionerna till Utbildningsdepartementet, 2017-04-03.

tillfället för våra intervjuer (maj 2017) hade ingen respons kommit från regeringen på någon av skrivelserna.

De mindre enskilda huvudmän vi intervjuat har inte upplevt själva administrationen kring statsbidragen som speciellt betungande. En tänkbar förklaring är att det beror på att det hos de riktigt små huvudmännen är så korta vägar mellan alla instanser – rektor kan vara både huvudman och VD – men även att det för en mindre enhet är tydligt och avgränsat vilka statsbidrag som finns att söka. En fristående skola som enbart bedriver undervisning i mellan- och högstadiet har ett betydligt mindre antal statsbidrag att förhålla sig till än en kommun som har både grundskola och gymnasieskola i kommunen. En mindre skolenhet har inte heller lika många listor med personal och elever att hålla reda på samt rapportera in i samband med statsbidragen som de större har, något som av många huvudmän i intervjuerna framhålls som mycket tidsödande.

I enkäten till enskilda huvudmän är det ca 15 procent som helt eller till stor del angett den administrativa belastningen som skäl för att inte söka bidrag och ca 20 procent som i enkätens fritextsvar angett att administrationen är för betungande. Det är därför svårt att veta hur representativa de huvudmän vi intervjuat är.

Skolverket är väl medvetet om att administrationen kring statsbidragen kan underlättas. Ibland finns det dock budgettekniska anledningar till att hanteringen är utformad på ett visst sätt. Enligt anslagsförordningen ska exempelvis utbetalning av bidrag ske i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren. Ekonomistyrningsverkets allmänna råd är att bidrag som betalas ut i förväg för att finansiera fortlöpande verksamhet inte bör betalas ut som engångsbelopp.⁵⁹ Statsbidrag som inbegriper specifika personer kräver av naturliga skäl personuppgifter och kan av den anledningen uppfattas som omfattande även om bidraget i pengar är litet. Skolverket uppger att de kan förtydliga den information som går ut till huvudmännen inför varje ansökan. Exempelvis förs diskussioner om att införa rutiner som kan hjälpa huvudmännen att komma ihåg rekvisitionerna. En viktig kugge är också ansökningsverktyget *E-tjänster för statsbidrag* som ska utvecklas och på sikt inkludera samtliga statsbidrag.⁶⁰ Skolverkets kostnader för hantering av statliga stöd och bidrag var ca 210 miljoner kronor år 2016.⁶¹

Riksrevisionen bedömer att det stora problemet med administrationen är mängden statsbidrag som ska hanteras. Det är en balans att kräva in tillräckligt

⁵⁹ Anslagsförordningen (2011:223) 11 §; ESV:s allmänna råd till 11 §.

⁶⁰ Samtal med tjänstemän på Skolverket, 2017-09-12.

⁶¹ Skolverket, *Budgetunderlag 2018–2020*.

mycket information i ansökan för att inte bidragen ska kunna missbrukas och samtidigt göra hanteringen smidig för användarna. Vi har svårt att bedöma om varje enskilt bidrags administration har potential för förenklingar, men det vore önskvärt om regeringen inför varje beslut om att införa riktade bidrag strävade efter enhetlighet med avseende på administrativa aspekter. En översyn av hur inrapportering av data bättre kan koordineras och utnyttjas för flera ändamål skulle också vara eftersträvansvärt för att undvika onödig dubbelrapportering.

Detaljerad återrapportering

I propositionstexterna ges oftast en beskrivning av varför regeringen valt att satsa på den aktuella åtgärden i form av ett riktat statsbidrag. Det är dock svårt att med propositionstexterna som utgångspunkt utvärdera satsningarna mot det angivna syftet för respektive bidrag. Många huvudmän har i såväl intervjuer som enkät fört fram att det i Skolverkets uppföljning av bidragen aldrig, eller ytterst sällan, efterfrågas information om i vilken utsträckning målen har kunnat nås med hjälp av bidraget. Den rapportering som ska in rör framför allt deskriptiv statistik, som till exempel hur många och vilka elever och lärare som har deltagit i en viss satsning. Det regeringen i sin tur kräver in av Skolverket är i första hand rapporter om i vilken utsträckning alla tillgängliga medel har förbrukats. Samtidigt framkommer kritik från en del huvudmän i våra intervjuer att den rapportering som krävs in av Skolverket ibland är onödigt detaljerad, och mer detaljerad än den som kommunen själv tar in av sina skolledningar.

”Om man tar det här med mindre barngrupper i förskolan. Rekvisition och uppföljning bygger på att man är nere i en detaljnivå som är mycket högre än den som vi själva har mellan oss som huvudman och verksamhetens chefer. Vi får en statlig detaljstyrning som är på en högre detaljeringsnivå än den vi själva tillämpar.”
(*Intervju med skolchef, stor kommunal huvudman*)

Den upplevda bristen på intresse från Skolverket och regeringen att utvärdera insatsernas effekt när det gäller att nå de nationella målen lyfts som problematisk. Många huvudmän gör egna utvärderingar och uppföljningar, men ett nationellt krav på en mer systematisk uppföljning av insatsernas effekter menar huvudmännen skulle bidra till en förbättrad styrning av skolverksamheten. Både hos de intervjuade huvudmännen och i enkätsvaren framträder generellt en hög vilja att bli utvärderad för vad de gör och åstadkommer, i stället för den i dag upplevda uppföljningen på ”skonummernivå” – det vill säga i deras ögon alltför detaljerade och irrelevanta indikatorer.

Då Riksrevisionen tagit upp frågan om återrapportering med Skolverket och Utbildningsdepartementet framgår att departementet ger Skolverket uppföljningsansvar för statsbidragen, och att Skolverket tolkar detta som att det innebär att redogöra för hur medlen använts. Skolverket anser sig inte heller ha

kapacitet att göra mer kvalificerade utvärderingar av satsningarna i nuläget.⁶² För effektutvärderingar ger departementet exempelvis Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) sådana uppdrag, och Skolverket anlitar universitet och högskolor för olika utvärderingsuppdrag.⁶³ Riksrevisionen ser dock en avsaknad av ett systematiskt och sammanhållet system för hur statsbidragen följs upp och utvärderas utifrån måluppfyllelse. I det ingår en diskussion kring vilka relevanta indikatorer som ska ingå.

Korta ledtider och sena besked

Både i intervjuer och enkät lyfts de korta ledtiderna som ett stort problem. Tiden från det att huvudmännen första gången får information om ett statsbidrag till det att ansökningstiden går ut upplevs ofta som alldeles för kort. Ett färskt exempel på hur processen kan se ut, från beslut om ett visst statsbidrag till ansökan och rekvisering, är statsbidraget för ökad jämlikhet som regeringen beslutade om i en förordning den 29 juni 2017. Förordningen trädde i kraft en månad senare, den 1 augusti⁶⁴. Tio dagar senare, alltså den 11 augusti, fattade Skolverket beslut om bidragsramarna – sammanlagt 500 miljoner kronor fördelat till de huvudmän som utifrån socioekonomiska förutsättningar har störst behov av bidraget. Bidragen ska rekviseras av huvudman mellan 1 oktober och 1 november och får användas för insatser under perioden 1 augusti 2017–30 juni 2018. Huvudmännen har alltså bara ett par månader på sig att formulera hur de ska använda det belopp de har möjlighet att få.⁶⁵

En annan aspekt av de korta ledtiderna är att huvudmännen ofta ges ont om tid att planera sin verksamhet men sedan får vänta på besked om de får bidraget och hur mycket de får. Det kan orsaka stora problem för huvudmännens ekonomi. När huvudmannen inte får besked om de får bidrag, och hur mycket i så fall, förrän månader efter att insatsen planerats inledas måste de ta beslut om de ska utgå från att de får sökta medel, anställa nödvändig personal och inleda satsningen, alternativt avvakta tills besked kommer men då inte komma igång som planerat. En kommunal tjänsteman beskriver i intervjun en situation präglad av stor osäkerhet. Kommunen har sökt ett bidrag men ännu inte fått besked. Projektet behöver dock bemannas och för att kunna anställa folk till läsårets början i augusti borde bidragsbesluten egentligen vara klara i mars eller april.

⁶² Samtal med tjänstemän på Skolverket, 2017-09-12.

⁶³ Samtal med tjänstemän på Utbildningsdepartementet, 2017-05-16.

⁶⁴ Förordningen (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan.

⁶⁵ Skolverket, *Statsbidrag för ökad jämlikhet*, hämtad 2017-10-18, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/grundskole-och-gymnasieutbildning/statsbidrag-for-okad-jamlikhet-1.262184>.

IP: "Ibland vet vi inte ens om vi får pengarna. Ibland har vi anställt folk ändå, och då vill vi ju rekvidera från augusti. Men ibland har vi inte vågat, och då får vi ju inte nyttja hela bidraget för då vågar vi ju inte säga att vi haft folk på plats sedan augusti. [...]"

RiR: "Förstod jag rätt. Ni har sökt bidrag, säg läxhjälp för en halv miljon kronor, som ni sökt under våren på kort varsel. Men ni vågar inte börja i augusti för ni har inte fått besked, men i november får ni beslut men då får ni inte hela eftersom ni inte anställt enligt den ansökan ni skickat in flera månader tidigare?"

IP: "Nej, det sjuka är att det är ännu värre. Vi får hela bidraget i november, men vi vet att vi inte hade hela satsningen igång i augusti så vi vet också att december året efter måste vi betala tillbaka. Då måste ekonomi lägga de pengarna i en pott för att kunna betala tillbaka nästa år. Om vi är ärliga vill säga. Jag vet kommuner som vågar chansa."

(Intervju med skolchef, medelstor kommunal huvudman)

På Utbildningsdepartementet är man medveten om de korta tidsramarna och menar att en del av svårigheten ligger i att Skolverkets cykel ska samordnas med politiska beslut.⁶⁶ Skolverket i sin tur anser sig behöva strikta deadlines för att internt kunna bli klara med handläggningen av statsbidragen och fatta beslut inom rimlig tid.⁶⁷

Riksrevisionen menar att såväl de korta ledtiderna inför ansökan som de sena beskederna påverkar möjligheten för statsbidragen att bidra till måluppfyllelse. Många huvudmän är komplexa organisationer där beslut om eventuella nya satsningar måste diskuteras i flera olika steg och stämmas av i diverse olika beslutsforum. En eller två månader kan då vara alldeles för kort tid för att hinna förankra en satsning, men även för att kunna planera och rekrytera för den. Det faktum att beskederna om beviljat belopp kommer sent, ibland månader efter att satsningen borde ha satts, medför naturligtvis problem för huvudmännen. Ibland startar inte satsningar på grund av osäkerheten kring dem. Ibland innebär det att huvudmän får ligga ute med pengar som de inte alltid vet om de får igen senare. Sammantaget skapar detta en osäkerhet hos huvudmännen eftersom inga långsiktiga garantier för finansieringen kan ges.

3.2.3 Statsbidragens konstruktion

Kortsiktighet

Kortsiktigheten lyfts som ett problem i såväl intervjuer som i enkätsvar, och kan ses i två dimensioner. Ett första problem är att kortsiktigheten, alltså det faktum att satsningarna ligger under en begränsad tid, gör det svårt för huvudmännen att göra en genomtänkt planering av skolutvecklingen. De vet inte hur länge de kan

⁶⁶ Samtal med tjänsteman på Utbildningsdepartementet, 2017-05-16.

⁶⁷ Samtal med tjänstemän på Skolverket, 2017-09-12.

ha satsningarna, och de vet inte vad som ska komma framöver i tillräckligt god tid för att kunna göra en långsiktig plan.

”Rektorerna är just nu rätt frustrerade över att de har personer inne på lågstadiesatsningen och fritidshemssatsningen som de vill behålla, som vill veta att de har jobb i höst. Vi sa till dem senast igår att ni får säga till dem att vi har ambitionen att ni ska få vara kvar men ingenting garanterat.”

(Intervju med skolchef, medelstor kommunal huvudman)

Ett andra problem är att kortsiktigheten gör det svårt, ibland omöjligt, att faktiskt hinna se några effekter av dem. En satsning på till exempel förstärkt elevhälsa i form av en extra kurator på skolan som bara råder i ett år går knappt att utvärdera. Därmed blir det svårt för huvudmännen att ta ställning till om det finns anledning för dem själva att fortsätta finansieringen av insatsen när bidraget inte längre kommer.

Ytterligare ett problem som lyfts, framför allt i enkäten till de enskilda huvudmännen, berör kortsiktigheten i kombination med oförutsägbarheten (som diskuteras specifikt nedan). Som framgår av citatet nedan bidrar det till en sårbarhet som kan vara särskilt märkbar på en mindre skola.

”Det blir också väldigt svårt när vi som detta läsåret 2016/2017 fått bidrag för satsning på speciallärare för en liten grupp elever med stora särskilda behov, vi har satsat och organiserat verksamheten och det har blivit så bra för dessa elever och då får vi inget fortsatt bidrag för 2017/2018. När man fått bidrag och satsat och anställt en lärare och sedan inte får bibehålla bidraget pga. att det är för många som söker. Hur gör vi nu med den övertaliga läraren och eleverna som antligen har hittat en trygghet och fungerar bra i skolan... ? Det känns inte rimligt för varken lärare, elever och kollegor att man är berättigad till bidrag ett år, men blir bortprioriterad nästa pga. att fler har sökt och att pengarna inte räcker till alla som sökt.”

(Fritextsvar i Riksrevisionens enkät, fristående skola åk 1–9, 201–500 elever)

Riksrevisionen gör bedömningen att få åtgärder bedrivs tillräckligt länge för en tillförlitlig utvärdering av insatserna, vilket medför att huvudmännen inte får ledning i vilka åtgärder som kan vara lämpliga att satsa på långsiktigt. De huvudmän som är beroende av statsbidragen för sin skolutveckling får en ryckigare verksamhet, jämfört med om bidragen vore mer långsiktiga. Det drabbar i högre utsträckning huvudmän med mindre resurser eftersom de oftast är mer beroende av de bidrag de har.

Oönskade bieffekter

Bidragen leder ibland till oönskade bieffekter. Bland de bidrag som nämndes oftast av intervjupersoner och i enkätsvar i detta sammanhang hör bidragen för elevhälsa och mindre barngrupper. De har tagits upp som exempel på bidrag som inte kan fås om ett medvetet förbättringsarbete har bedrivits tidigare. En

illustration på en sådan negativ, och säkerligen inte avsedd, konsekvens är när en större kommunal huvudman i en intervju beskrev hur de måste flytta fokus från förskolor i utanförskapsområden till mer resursstarka områden för att kunna ta del av bidraget för mindre barngrupper. Eftersom en satsning på förskolorna i utanförskapsområdena redan har gjorts inom ramen för ordinarie skolverksamhet, är det i de resursstarkare områdena man måste minska barngrupperna först för att kunna få bidraget.

Ytterligare ett exempel kommer från en kommunal huvudman som känner sig låst av lågstadiesatsningen eftersom den medför att inga resurser kan föras över till exempelvis mellanstadiet utan att de då går miste om hela satsningen. En sådan sak upplevs som komplicerad att kommunicera utåt. Många huvudmän har tagit upp att de inte kunnat få del av elevhälsosatsningarna för att de redan prioriterat elevhälsa, och upplever att huvudmän som inte gjort sitt jobb belönas i och med bidraget. Och omvänt beskrivs hur de som redan prioriterat vissa områden upplever att de blir ”straffade” genom att inte kunna söka bidrag för det området.

”Ett av de största problemen på politisk nivå, en av de största negativa effekterna, är att huvudmän, oberoende av om man är kommun eller enskild, fristående – har man låga ambitioner, till exempel lågskattekommuner eller fristående som inte har så höga ambitioner – de premieras av vissa av de här specialdestinerade statsbidragen. Det tycker jag är djupt problematiskt.”

(Intervju med ordförande i utbildningsnämnd, stor kommunal huvudman)

I enkätens fritextsvar framkommer att kommunala huvudmän ibland minskar skolpengen som en följd av att de fått stora belopp i lågstadiesatsningen, vilket medför att de enskilda huvudmännen får mindre ersättning per elev. Vi har svårt att bedöma hur vanligt detta är, men om det sker är det något som kan slå hårt mot mindre enskilda huvudmän som rekryterar elever från huvudsakligen en kommun.

Det är naturligtvis svårt att konstruera riktade statsbidrag som i alla avseenden fungerar ändamålsenligt för samtliga huvudmän och som inte kan leda till oönskade eller till och med negativa konsekvenser. Huvudmännen behöver hela tiden göra prioriteringar mellan olika behov. Att vissa huvudmän sedan kan få statsbidrag för sådant som de avstått från att prioritera, men enligt lag är skyldiga att tillhandahålla, medför att dessa huvudmän i realiteten belönas för att de inte gjort vad de ska. Som Riksrevisionen tidigare har konstaterat är det problematiskt när det upplevs som att dåliga resultat premieras med extra medel från staten⁶⁸. Det är viktigt att regeringen genom styrningen med riktade statsbidrag inte ger

⁶⁸ Riksrevisionen, RiR 2014:25, s. 69.

motsägelsefulla signaler. Regeringen behöver vara medveten om att en satsning på ett område kan leda till att andra, kanske på lokal nivå mer prioriterade, behov av utveckling kan få stå tillbaka. Riksrevisionen menar att regeringen i högre grad behöver följa upp konsekvenserna av bidragen och agera om de nås av signaler att ett bidrag har omfattande negativa bieffekter.

Oklarhet och oförutsägbarhet kring kriterier och regelverk

Ibland uppfattas kriterierna för statsbidraget som ofärdiga vid ansökningstillfället och det är oklart hur insatsen ska utvärderas. Osäkerheten gör att huvudmän ibland avstår från att söka. I vår granskning framhålls detta som ett problem av framför allt enskilda huvudmän. Det handlar om en rädsla att ”göra fel” och därmed bli återbetalningsskyldig, alternativt uthängd i media, vilket kan vara förödande för en mindre enskild huvudman. En fristående gymnasieskola uttrycker det på följande vis i enkäten:

”När man inte rekviderar bidrag, utan söker ett bidrag som blir utbetalt på förhand, men där det är oklart vad kriterierna egentligen kommer att vara i efterhand och hur det ska redovisas, då håller åtminstone vi oss från att söka, i rädsla för att bli återbetalningsskyldig.”

(Fritextsvar i Riksrevisionens enkät, fristående gymnasieskola, 201–500 elever)

Oförutsägbarheten leder också till att huvudmän inte vågar permanenta satsningar eller insatser. Detta gäller bland annat lönesatsningarna som sägs ska permanentas, men där huvudmännen inte alltid vågar lita på detta. Till exempel är det bara ungefär en tredjedel av de enskilda huvudmännen som har permanentat lärarlönelyftet, och ca hälften av de kommunala huvudmännen⁶⁹. En av de enskilda huvudmännen vi intervjuade hade permanentat satsningen, och det vågade man göra för att skolans hemkommun har permanentat satsningen. Skolan räknar med att kommunen, om satsningen trots allt inte permanentas, kommer att höja skolpengen i motsvarande omfattning och därmed kan de ändå behålla de högre lärarlönerna. Andra enskilda huvudmän har i intervjuer och enkät konstaterat att de inte kunnat permanenta satsningar.

Ett annat problem som lyfts rör karriärtjänsterna vars fördelning baseras på elevantal. Om befolkningen minskar kan kommunen bli av med medel, men när kommunen tillsvidareanställt förstelärarna får detta ekonomiska konsekvenser för budgeten.

⁶⁹ Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, RiR 2017:18, 2017.

”Detta påverkar den slutliga redovisningen då vi vid en minskning av endast en elev kan tappa vår beräknade person/elev kvot. (...) Vi har övervägt att inte söka alls då en återbetalning av pengar som nyttjats under året blir betydande för oss.”
(Fritextsvar i Riksrevisionens enkät, fristående skola F-6, 51-100 elever)

Att inte kunna erbjuda tillsvidareanställningar innebär naturligtvis en konkurrensnackdel i rekryteringssituationer gentemot huvudmän som har permanentat satsningar som lärarlönelyftet. På motsvarande sätt har andra huvudmän sett sig tvungna att permanenta lärarlönelyftet för att just kunna konkurrera. Om de inte kan erbjuda högre löner permanent kan de inte heller locka till sig de bäst kvalificerade lärarna.

”Som fristående skola måste vi hålla oss till de pengar som betalas ut i skolpeng m.m. Misslyckas vi går skolan i konkurs. Det innebär att vi tvingas ha visstidsanställningar när vi gör speciella satsningar typ riktade insatser från staten.”
(Fritextsvar i Riksrevisionens enkät, fristående skola åk 1-9, 51-100 elever)

I enkäten till de enskilda huvudmännen ställdes en fråga om de avstått från att söka statsbidrag och varför, med flera svarsalternativ (se underlag b). Det skäl som flest svarande angav som anledning till att de avstått från att söka var att regelverket gör vissa bidrag svåra att söka. Drygt 32 procent ansåg att det stämde till stor del eller helt. I intervjuerna med de större enskilda huvudmännen, samt i några av enkätens fritextsvar, framkommer att de anser att de riktade statsbidragen ofta är utformade för att passa en medelstor kommunal huvudman som bedriver undervisning på ett traditionellt vis. En del satsningar passar inte in i hur dessa enskilda huvudmän bedriver skola, och gör det svårt för dem att delta i dem. Exempelvis kan kompetensutvecklingssatsningarna fungera dåligt med vissa skolors arbetssätt eftersom de kräver deltagande dagtid i fastlagda perioder. Skolor kan då ha svårt att avvara den undervisande personalen under de tider som krävs för att delta i kompetensutvecklingen.

Att kriterierna är oklara vid ansökningstillfället, eller ändras under pågående bidragsperiod, är problematiskt. Ibland beror det på ändrade politiska förutsättningar, som exempelvis när beloppen för lovskolan drogs ned⁷⁰. Det kan också handla om att förberedelsearbetet inte är klart men Skolverket har fått i uppdrag att utlysa medel och få ut dem inom en viss period. Inriktningen på ett bidrag kan också komma att ändras från ett år till ett annat, som exempelvis vilken tjänstekategori som skulle prioriteras i statsbidraget för stöd till elevhälsa.

Riksrevisionen menar att en förutsättning för ett ändamålsenligt system med riktade bidrag är att det är transparent och därmed tydligt för huvudmännen vad

⁷⁰ Samtal med tjänstemän på Utbildningsdepartementet, 2017-05-16.

som gäller. Större förändringar under bidragsperioden bör om möjligt undvikas. Det behöver också vara klart för huvudmannen redan inledningsvis hur de beviljade insatserna ska utvärderas.

3.2.4 Statsbidragens ekonomiska aspekter

Krav på egenfinansiering

I de flesta kommuner är gången sådan att politikerna delegerar ansökningsförfarandet till förvaltningen. I våra intervjuer framkommer att det vanligaste är att förvaltningen håller koll på vilka bidrag som finns att söka och söker utan att först stämma av med politikerna. Tjänstemännen upplever att de har ett övergripande mandat att söka allt som passar in. Avrapportering sker vid ordinarie nämndsammanträden och nämnden informeras om vilka bidrag som sökts och/eller beviljats. Vid bidrag som kräver egenfinansiering, till exempel statsbidraget för personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik, är det normalt att beslut krävs från nämnden. Huvudmännens ekonomiska situation kan vara en anledning till att de inte söker bidrag om det krävs egenfinansiering. Det finns kommuner som omedelbart väljer bort alla bidrag som kräver egenfinansiering då fullmäktige eller nämnd meddelat att det inte finns någon sådan att få.

Att bidrag ibland kräver egenfinansiering är inget som behöver vara problematiskt enligt Riksrevisionen. Egenfinansiering kan vara ett sätt att få huvudmannen att känna ökat ägarskap och stimulera fram en nödvändig prioritering. Det förutsätter dock att det finns tillräckligt med resurser. Problemet i systemet med statsbidrag uppstår om det bara är vissa typer av huvudmän som avstår från att söka bidrag som kräver egenfinansiering. Eftersom det framför allt är de minsta kommunala och enskilda huvudmännen som på grund av resursbrist väljer bort denna typ av bidrag kan det påverka likvärdigheten om det finns huvudmän som trots behov avstår från att söka.

Storleken på vissa bidrag

Många huvudmän tar bidragets storlek i beaktande när de ska söka och anser ibland att det är för lite pengar för att vara värt besväret. Det finns dock samtidigt en uppfattning att även de små bidragen kan göra stor skillnad för den aktuella skolan, alternativt just de elever som deltar i satsningen, och att det kan finnas mindre satsningar med en inriktning som bedöms som symboliskt viktig av politikerna och som söks av den anledningen.

Huvudmännen i våra intervjuer önskar hellre en möjlighet att fokusera på ett mindre antal insatser med större kraft. Som ett exempel på små bidrag vill Riksrevisionen lyfta det nyligen annonserade bidraget för ökad jämlikhet i skolan. Bidraget ska leda till att fler elever blir behöriga till de nationella programmen i

gymnasieskolan. Elva huvudmän har tilldelats ramar om mindre än 10 000 kronor, den minsta med ett belopp på 2 236 kronor⁷¹. Det är svårt att se hur en huvudman ska kunna använda ett par tusenlappar till att göra något som får en faktisk betydelse för andelen elever som blir behöriga till nationellt program.

Även om små bidrag kan ha stor påverkan genom att lyfta fram ett visst arbetssätt eller premiera en särskild verksamhet anser Riksrevisionen att en avvägning behöver göras om det är resurseffektivt och ändamålsenligt att fördela mycket små belopp.

3.3 Avslutande reflektioner

Vi har hittills listat en hel del av de problem och svårigheter med det nuvarande systemet av riktade statsbidrag som skolans huvudmän upplever. Samtidigt är det många huvudmän som anser att bidragen riktar sig mot lämpliga insatser.

I detta avslutande analysavsnitt berör vi kort om huvudmännen anser att de behöver statsbidragen och i vilken form de i sådana fall anser att statsbidragen ska komma.

3.3.1 Statsbidragen är viktiga för huvudmännens skolutveckling

I såväl intervjuer som enkät hävdar huvudmännen att det ekonomiska tillskott som statsbidragen ger är viktigt för deras verksamhet. I snitt står de riktade statsbidragen för ca 6 procent av skolans totala kostnader, men för huvudmännen, såväl stora som små, kan dessa pengar vara av avgörande betydelse för arbetet med skolutveckling. De kan också ha en betydande påverkan genom att exempelvis premiera specifika metoder, arbetssätt eller verksamhetsområden.

Baserat på underlaget i denna granskning är vår slutsats därför att många av huvudmännen nu anser sig vara beroende av statsbidrag för att bedriva skolutveckling. De extra medel som tillkommer i form av statsbidrag är öronmärkta för utvecklingsinsatser i någon form. Dessa extra investeringar kan vara viktiga för många kommunala huvudmän för att kunna stödja ett utvecklingsarbete utöver att enbart förvalta och bibehålla den verksamhet som bedrivs. Det gäller även många enskilda huvudmän eftersom den finansiering de får bestäms av vilken nivå kommunerna lägger sig på för sina utgifter för skolan.

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att skollagen är tydlig vad gäller huvudmannens eget ansvar. I 4 kap. 3 § slås följande fast: "Varje huvudman inom

⁷¹ Skolverket, *Statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan 2017, beslut om bidragsramar 2017*, hämtad 2017-10-30, https://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.262401!/Beslutsbilaga_bidragsramar%202017-18.pdf.

skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.”⁷² Eftersom denna gransknings fokus har varit de statliga bidragen till skolans huvudmän har vi inte gått djupare in på hur och i vilken omfattning huvudmännen faktiskt arbetar aktivt med ett systematiskt kvalitetsarbete i sin verksamhet. Flera studier pekar dock på att det varierar avsevärt. I en av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar framgår att stora enskilda huvudmän ofta har ett tydligt och väl förankrat kvalitetsarbete som är transparent för alla nivåer. Bland de stora kommunala huvudmännen finns exempel på såväl organisationer med väl förankrade beslut om uppföljningar som de med oklar beslutskedja och splittrad uppföljning av skolresultat. Även mindre kommunala huvudmän kan ha tydliga målprocesser, men också här varierar det. Skolinspektionens granskning visar att det varken är storlek eller organisationsform som är avgörande för en tydlig målprocess utan snarare att det finns en styrkedja med tydlighet i rollfördelning och uppdrag. Samtidigt pekar Skolinspektionen på att just storleken skapar viss problematik om huvudmannen är liten. Både i små kommuner och hos små enskilda huvudmän identifieras ett behov av stöd i rollen som huvudman.⁷³ I en annan studie, i vilken enskilda huvudmän inte ingick, framgår att stora kommuner som generellt har mer resurser också har mer struktur för mål- och resultatstyrning och systematiskt kvalitetsarbete än små kommuner. Analysen visar samtidigt att kvaliteten på strukturen inte har med kommunstorleken att göra, och att goda exempel på hur kommunala skolhuvudmän arbetar med mål- och resultatstyrning och systematiskt kvalitetsarbete även återfinns i små kommuner.⁷⁴

I vår granskning upplever mindre huvudmän ofta att de har mindre resurser och att de därmed har fullt upp med att förvalta och bibehålla den verksamhet som bedrivs, med mindre tid och resurser över till ett aktivt och medvetet kvalitetsarbete. Riksrevisionen bedömer att bristerna i styrkedjan med avseende på det systematiska kvalitetsarbetet förstärks av att politiker med ansvar för utbildningsfrågor i mindre kommuner sällan har mycket tid avsatt för detta arbete. Skillnaden i kunskap och delaktighet i beslut är stor jämfört med de större kommuner där utbildningsnämndens ordförande jobbar heltid.⁷⁵ Vår bedömning är att det därmed oftare hos mindre kommunala huvudmän än hos större är så att det utvecklingsarbete som bedrivs är insatser som någon annan både tänkt ut och finansierar. Vi konstaterar vidare att det uppstått en problematisk situation där

⁷² Skollagen (2010:800), 4 kap. 3 §.

⁷³ Skolinspektionen, *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*, rapport 2015:01, 2015, s. 9, 19–20, 33.

⁷⁴ *Successful schools, Tre ämnen och årskurs 9 – ska ”öka” eller ”ständigt förbättras”. Om skolans styrning – vilka mål styr Sveriges lokala skolpolitiker och skolhuvudmän mot?* 2017, s. 18.

⁷⁵ En liknande slutsats dras i Skolverket, 2013, s. 7.

många huvudmän anser sig beroende av statliga medel för att kunna fullgöra det de enligt skollagen har eget ansvar för.

3.3.2 Huvudmännen efterfrågar ett flexibla system med möjlighet att fokusera

Vi har vid intervjuerna alltid ställt frågan hur huvudmännen, det vill säga politiker och tjänstemän, skulle ha prioriterat om de fått samma belopp som de får i dag via statsbidrag men med friheten att använda dem som de anser lämpligast. Några huvudmän säger att de skulle ha gjort ungefär samma saker, men de flesta säger att de skulle ha fokuserat mer, inte gjort lika mycket utan valt ut ett mindre antal satsningar och satsat mer på dem. Några huvudmän säger att de skulle valt helt andra insatser.

Vi har även frågat huvudmännen hur de anser att en optimal modell för att bidra till huvudmännens skolutveckling skulle se ut, givet att regeringen vill satsa ungefär motsvarande vad de gör i dag genom de riktade statsbidragen. De allra flesta säger att en modell där de själva får välja vad de ska satsa på, och sedan söka medel för, är att föredra. De efterfrågar också ett intresse för vad deras arbete lett fram till. Många huvudmäns inställning är därför att de gärna vill bli utvärderade och granskade med avseende på vad de gör. De vill dock själva få avgöra vilka insatser som är mest prioriterade i deras verksamhet. De vill också ha möjlighet att fokusera på färre satsningar åt gången, och gärna under en längre tid än vad som ofta är fallet med satsningar som finansieras av statsbidrag.

Även om huvudmännen i vår granskning många gånger har helt olika förutsättningar råder det en samstämmighet i att de önskar möjlighet till mer långsiktiga bidrag som är flexibla och inte för styrda. Det ställer i sin tur krav på huvudmännen att i högre grad än i dag ta ansvar för styrning mot måluppfyllelse. Skolinspektionen konkluderar i sin kvalitetsgranskning (2015) att "många huvudmän behöver tydliggöra sitt ansvarstagande för styrning av skolan" och i det arbetet fokusera på de nationella målen som framgår i skolans styrdokument⁷⁶. Även i den ovan refererade studien av kommunala huvudmän konstateras att det finns stor utvecklingspotential vad avser deras systematiska kvalitetsarbete⁷⁷. Med större frihet följer också större ansvar. Riksrevisionen menar att ett mer ändamålsenligt system för riktade statsbidrag till skolan i högre grad ska fokusera på de enskilda skolornas behov och resultat och möjliggöra för huvudmännen att bedriva en långsiktig skolutveckling.

⁷⁶ Skolinspektionen, 2015, s. 7.

⁷⁷ Successful schools, 2017.

4 Slutsatser

I detta kapitel summerar vi vad vår empiri och analys lett fram till i relation till granskningens frågor. Diskussionen mynnar ut i rekommendationer till regeringen.

4.1 Fungerar systemet med riktade statsbidrag väl för att stödja huvudmännens arbete med skolutveckling?

I det inledande kapitlet angavs ett antal konsekvenser av den stora mängden riktade statsbidrag som tidigare rapporter landat i. Vi kan konstatera att den första punkten, att statsbidragen står i konflikt med tanken om kommunalt självstyre, inte lyfts så ofta av våra intervjupersoner. Det betyder inte att det är en oviktig fråga, men den var inte del av vårt syfte och därför har vi inte fokuserat på den i intervjuerna. Alla övriga punkter har genom våra intervjuer och i enkäten bekräftats och givit en bild av att det råder stora problem och svårigheter med dagens system av riktade statsbidrag till skolan.

Av de problem som tas upp av huvudmännen anser Riksrevisionen att ett av de mest allvarliga är att den stora mängden statsbidrag orsakar splittring och försvårar, ibland omöjliggör, långsiktig planering och fokusering hos huvudmännen. Ibland görs sådana insatser som det finns statsbidrag för i stället för sådant som verksamheten behöver mest. Det kan få till följd att de specifika lokala utvecklingsbehoven får stå tillbaka, vilket i sin tur kan inverka negativt på målluppfyllelsen. Finansiella problem kan också uppstå när huvudmän måste ligga ute med pengar som eventuellt kommer, eftersom de ibland får veta först i efterhand om de beviljas det sökta bidraget. Problemen förstärks av de korta ledtiderna som gör det svårt att planera ändamålsenliga insatser. Den stora mängden bidrag skapar också en omfattande administration. De årsarbetskrafter som läggs ned på ansökningsförfarandet och avrapportering föredrar huvudmännen att lägga på mer kvalitetsutvecklande arbete.

Därutöver bekräftar vår studie att det kan finnas problem ur ett likvärdighetsperspektiv då större huvudmän har en tydlig tendens att söka och få fler statsbidrag och högre belopp. I förlängningen gör detta att elever hos större huvudmän har större sannolikhet att få del av dessa insatser. Enskilda huvudmän har också lägre sannolikhet att få statsbidrag. Riksrevisionen bedömer att det är problematiskt eftersom det kan innebära att det inte är behoven som i första hand avgör om huvudmännen får ta del av statsbidragen.

Huvudmännen i vår granskning efterfrågar ett intresse av vad satsningarna faktiskt lett till, inte bara hur många elever och lärare som deltagit. Riksrevisionen

menar att avsaknaden av tillräcklig kvalitativ uppföljning av insatserna kan medföra att det inte heller byggs upp kunskap i den utsträckning som borde vara möjlig kring vilka åtgärder som faktiskt fungerar, och under vilka förutsättningar.

Att definiera satsningar på nationell nivå som överensstämmer med lokala behov hos huvudmännen – 290 kommuner och över 700 enskilda huvudmän – synes vara svårt, för att inte säga omöjligt. I vår granskning har vi sett många exempel på detta, bland annat när det gäller satsningar som på olika vis syftar till en högre lärartäthet. Många huvudmän har snarare problem med att de har för få elever och för små undervisningsgrupper. Att undervisningsgrupperna är stora är i viss mån ett storstadsproblem och inte nödvändigtvis lika relevant i mer glesbefolkade områden.

Statsbidragen som syftar till ökad personaltäthet medför andra typer av svårigheter. Enligt de intervjuade huvudmännen är det ofta svårt att rekrytera till dem då det i många regioner råder arbetskraftsbrist på relevanta yrkeskategorier, vilket försvårar ett fullföljande av satsningarna trots att medel beviljats. Bristen på utbildad arbetskraft gör ibland att huvudmännen i stället rekryterar utbildad personal. Huvudmännen menar också att det kan medföra svårigheter då de tvingas erbjuda tillsvidareanställningar för att kunna konkurrera – trots att det saknas finansiella resurser att behålla personalen om bidraget upphör.

Riksrevisionen menar att ytterligare ett problem med dagens system är att det synes sakna en systematisk process inför beslut om att införa riktade statsbidrag. Det gäller inte bara inom skolområdet utan samma brist har uppmärksammats av Riksrevisionen när det gäller hälso- och sjukvården⁷⁸. Det är därför svårt att se hur bidragen samspelar med varandra och de uppfattas av många huvudmän snarare som öar av insatser inom förvisso viktiga utvecklingsområden. Därutöver är vår bedömning att även om många statsbidrag är till gagn för verksamheten så inriktar de sig sällan på avgörande behov hos huvudmännen.

Vår samlade bedömning när vi väger samman allt som framkommit i intervjuer och enkät, tillsammans med den kritik som förts fram i rapporter och granskningar under de senaste 15 åren, är att systemet med riktade statsbidrag inte fungerar väl för att stödja huvudmännen i deras skolutveckling. Systemet kan därmed inte anses vara ändamålsenligt. Riksrevisionen menar att regeringens uttalade ambition att minska antalet riktade statsbidrag är lovvärd, men att det behövs något mer för att förbättra förutsättningarna för huvudmännen att bedriva en kontinuerlig och hållbar skolutveckling och ytterst bidra till ökad nationell måluppfyllelse.

⁷⁸ Riksrevisionen, *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, RiR 2016:29, 2016.

4.2 Finns mer ändamålsenliga sätt att stödja huvudmännen givet de medel som i dag används?

Riksrevisionen gör bedömningen att nuvarande system med en mängd olika riktade statsbidrag inte är effektivt och ändamålsenligt givet att syftet med statsbidragen är att bistå huvudmännen i deras skolutveckling.

Riksrevisionen vill föreslå regeringen att överväga att i betydligt högre grad sätta fokus på huvudmännens lokala förutsättningar och behov. Riksrevisionen förutsätter i sin bedömning att regeringen avser att även fortsättningsvis satsa en motsvarande summa på skolutveckling för huvudmännen som i dag görs via statsbidragen. Riksrevisionen gör bedömningen att medlen kan användas mer ändamålsenligt än i dag genom att i stället ha ett system som utgår från huvudmannens behov, med möjlighet till nationellt analysstöd. Riksrevisionen har i andra sammanhang lyft fram vikten av att regering och berörda myndigheter i ökad utsträckning arbetar för att offentliga resurser fördelas efter behov när ersättningssystem, upphandlingssystem, valfrihetssystem, och annan statlig styrning – till exempel statsbidrag till skolan – utformas. För att kunna göra detta behövs utökad kunskap om hur behoven ser ut, och framtagandet av sådan kunskap bör prioriteras.⁷⁹

Riksrevisionens förslag utgår från de principer som vi menar kännetecknar ett ändamålsenligt system, nämligen transparens, enkelhet och tydlighet samt att det skapar förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingsarbete. Systemet ska också utgå från lokala förutsättningar och behov. Mer konkret föreslår vi att regeringen via Skolverket tilldelar varje huvudman en bidragsram utifrån elevantal, och eventuellt socioekonomiska förutsättningar. Huvudmannen analyserar och definierar vilka behov som finns och vilka åtgärder och resurser som krävs. Med analysen som underlag söker huvudmannen medel inom sin bidragsram. Fördelarna anser Riksrevisionen vara flera, och vår bedömning är att många av de problem som identifierats i granskningen på så vis kan motverkas:

- *Varje* huvudman tilldelas en bidragsram för att bedriva skolutveckling. I nuvarande system finns ett antal enskilda huvudmän som inte tar del av något statsbidrag.
- Om regering och riksdag vill fördela bidragen kompensatoriskt kan en socioekonomisk viktning säkerställa att så sker.
- Genom att huvudmännen ska göra en inledande behovsanalys inför ansökan måste samtliga huvudmän ta ansvar för sin skolutveckling.

⁷⁹ Se bland annat Riksrevisionens yttrande över SOU 2017:38, "Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning", 2017-09-06.

- Huvudmännen behöver inte ställa lokala utvecklingsbehov mot nationella statsbidragssatsningar.
- Om huvudmännen bedömer att personalförstärkningar är en prioriterad insats kan rekryteringar ske med beaktande av lokala förutsättningar.
- Genom att huvudmännen har en i förväg fastställd bidragsram att förhålla sig till ges förutsättningar för en mer långsiktig planering och fokusering.
- Den tid som huvudmännen i dag avsätter för att bevaka olika statsbidrag, ansöka om dem, rekvirera samt avrapportera kan i stället läggas på skolutveckling i form av behovsanalys, verksamhetsplanering samt systematiska uppföljningar och utvärderingar.
- Med en ansökan per huvudman blir problemen i dagens system kring korta ledtider, oklara kriterier, omfattande administration och storleken på bidrag inte heller relevanta i samma omfattning.

Förslaget kan inbegripa vissa svårigheter, särskilt i en övergångsfas. Med Riksrevisionens förslag följer också höga krav på huvudmännen. En invändning kan vara att alla huvudmän inte har förmåga eller resurser att själva göra behovsanalysen. Vi föreslår att alla huvudmän får möjlighet till stöd via ett särskilt analysstöd för att genomföra en behovsanalys på huvudmannanivå. Med hjälp av den analysen kan huvudmannen sedan ansöka om medel för de åtgärder som anses vara motiverade för att uppnå målen. Var ett sådant analysstöd ska finnas i praktiken får utredas vidare, eventuellt inom ramen för den pågående organisationsöversynen av de statliga skolmyndigheterna⁸⁰. En sådan stödfunktion kan dock aldrig ta över ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet från huvudmannen.

Observera att även om förslaget fokuserar på lokala utvecklingsbehov, finns inget som utesluter att det på nationell nivå erbjuds olika fortbildningsinsatser liknande matematik- och läsliften. Ett alternativ är att låta dem ramas in i det professionsprogram som nu behandlas i utredningen *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*⁸¹.

En annan invändning kan vara att någon måste hantera alla ansökningar från huvudmännen – sammanlagt 290 kommuner och drygt 700 enskilda huvudmän – potentiellt drygt 1 000 ansökningar. Ansökningarna kommer att kräva annan kompetens att bedöma än den som behövs för nuvarande statsbidragshantering på Skolverket. Samtidigt kommer stora administrativa resurser på Skolverket att frigöras om nuvarande system med drygt 80 olika bidrag att hanteras tas bort.⁸²

⁸⁰ Dir. 2017:37, *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*.

⁸¹ Dir. 2016:76, *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

⁸² Ett antal av dessa drygt 80 statsbidrag är ersättningsbidrag vilka troligen måste finnas även framöver.

Ytterligare en fråga som måste lösas är hur länge en huvudman ska kunna få bidrag för en och samma satsning. Det kan exempelvis vara en kommunal huvudman som vill prova att införa ett tvålära rsystem och beviljas detta. Om kommunen efter tre år kan konstatera att det var ett lyckosamt projekt, som visat sig i högre måluppfyllelse för kommunens elever, ska den då kunna få fortsatt finansiering från staten för detta, eller förväntas kommunen ta över finansieringen? Vi tror att en tidsgräns för satsningarna bör införas, eventuellt på fem år, för att möjliggöra tillförlitliga utvärderingar. En tidsgräns möjliggör för huvudmännen att prova ytterligare insatser utan att staten finansierar permanenta insatser hos huvudmännen.

Regeringen har nyligen aviserat förstärkningar av den statliga finansieringen av skolan, i form av en så kallad jämlikhetspeng samt ett stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, om sammanlagt drygt 6 miljarder kronor fullt utbyggt⁸³. Den exakta utformningen av det senare stödet var vid tidpunkten för denna granskning inte klar. Om vi förutsätter att båda stöden kommer att utformas på liknande sätt, med i förväg tilldelade bidragsramar och ansökningar som utgår från lokala förutsättningar och behov⁸⁴, innebär det i praktiken redan en utveckling i linje med Riksrevisionens förslag. Riksrevisionen anser dock att regeringen på sikt bör avveckla alla enskilda riktade stimulansbidrag och samla dem i en enda pott för skolutveckling.

Regeringen skriver att Skolkommissionens förslag att avveckla ett antal befintliga bidrag inte går att driva igenom ”utan att först göra en noggrann analys av vilka konsekvenser det skulle få”⁸⁵. Samtidigt delar regeringen Skolkommissionens uppfattning att statsbidragen bör ses över för att exempelvis lägga samman vissa av dem, alternativt förenkla dem. Riksrevisionen anser dock att en reducering av antalet statsbidrag ställer ännu högre krav på dem att de är träffsäkra för den stora majoriteten av huvudmän. Vi menar att det är svårt att finna satsningar som är nationellt träffsäkra, det vill säga att de passar samtliga huvudmän.

Ett alternativ vore givetvis att i stället öka de generella bidragen och avskaffa de riktade. Vi föreslår dock ett fortsatt riktat stöd från regeringen till huvudmännens skolutveckling enligt ovan. Vi bedömer att det på så vis säkerställs att medlen går till skolverksamheten, samtidigt som huvudmännens ansvarstagande för sitt systematiska kvalitetsarbete främjas. Självfallet behöver ett sådant förslag utredas vidare och konsekvensanalyser göras innan en eventuell implementering.

⁸³ Utbildningsdepartementet, *Unik förstärkning av den statliga finansieringen av skolan*, PM, 2017-09-14.

⁸⁴ Skolverket, Statsbidrag för ökad jämlikhet, hämtad 2017-10-18, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/grundskole-och-gymnasieutbildning/statsbidrag-for-okad-jamlikhet-1.262184>.

⁸⁵ Utbildningsdepartementet, 2017, s. 6.

4.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen utgår i rekommendationerna från att regeringen även framöver avser att stödja huvudmännen med ungefär samma belopp som utbetalas i dag. Då vår huvudrekommendation är att nuvarande system fasas ut går vi inte in i detalj på hur delar av det kan förbättras. Kostnaden för det vi föreslår beror på hur mycket medel regeringen önskar bistå huvudmännen med samt kostnaden för det föreslagna analysstödet. Vår bedömning är dock att ett mer behovsstyrt system bidrar till en mer effektivt utformad skolutveckling.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att ersätta det breda utbudet av riktade stimulansbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov. Vi föreslår att för ändamålet avsatta medel fördelas i form av en bidragsram till varje huvudman utifrån elevantal, och eventuellt socioekonomiska förutsättningar. Huvudmännen söker medel inom bidragsramen för lokalt utformade insatser. Varje ansökan ges en individuell bedömning.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att ett nationellt analysstöd finns tillgängligt för huvudmännen. Ett sådant stöd ska kunna bistå huvudmän med en analys av vilka problem och behov som finns hos dem. Det är viktigt att se till att ett sådant stöd är tillgängligt för samtliga huvudmän.

Referenslista

Litteratur

- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, ESO 2010:5, 2010.
- OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD perspective*, 2015.
- Riksdagens revisorer, *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, 2001/02:1.
- Riksrevisionen, *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*, RiR 2014:20, 2014.
- Riksrevisionen, *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RiR 2014:25, 2014.
- Riksrevisionen, *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, RiR 2016:29, 2016.
- Riksrevisionen, *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*, RiR 2017:3, 2017.
- Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, RiR 2017:18, 2017.
- Skolinspektionen, *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus, kvalitetsgranskning, rapport 2015:01*, 2015.
- Skolverket, *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*, 2012.
- Skolverket, *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*, intern PM 2013-03-19, dnr. 2010:16, 2013.
- Skolverket, *Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*, 2015.
- Skolverket, *Yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2014:25 Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* dnr 2015:95, 2015-02-12.
- Skolverket, *Budgetunderlag 2017–2019*, dnr 2016:316.
- Skolverket, *Budgetunderlag 2018–2020*, 2017-02-28, dnr 2017:348.
- Statskontoret, *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*, 2005:28, 2005.
- Statskontoret, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*, Statskontoret 2007:17, 2007.

Statskontoret, *Tänk efter före: om viss styrning i kommuner och landsting*, Statskontoret 2011:22, 2011.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Statens skolverk*, 2015:16, 2015.

Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24, bilaga 3, "En konsultrapport av Kontigo AB", 2016.

Successful schools, *Tre ämnen och årskurs 9 – ska "öka" eller "ständigt förbättras". Om skolans styrning – vilka mål styr Sveriges lokala skolpolitiker och skolhuvudmän mot?* 2017.

Artiklar

Ardalan Shekarabi, Magdalena Andersson och Per Bolund, "Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska", DN debatt, *Dagens Nyheter*, 2016-02-08.

Lena Micko m.fl. SKL, "Statens detaljstyrning leder till mindre effektiv välfärd", DN debatt, *Dagens Nyheter*, 2017-10-12.

Utredningar

SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera*.

SOU 2017:35, *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, slutbetänkande av 2015 års skolkommission.

Författningar

Anslagsförordningen (2011:223).

Budgetlagen (2011:203).

Skollagen (2010:800).

Riksdagstryck

Dir. 2016:76, *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

Dir. 2017:37, *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*.

Finansutskottet, betänkande 1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin*, rskr. 1991/92:345.

Finansutskottet, bet. 2004/05:FiU8, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting* (prop. 2003/04:105).

Finansutskottet, betänkande 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Förordningen om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan (2017:818).

Prop. 1991/92:150, *Med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m.*

Prop. 2007/08:50, *Nya skolmyndigheter.*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16 Utbildning och forskning.

Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16 Utbildning och forskning.

Utbildningsutskottet, betänkande 2015/16:UbU1, utgiftsområde 16 Utbildning och forskning.

PM och skrivelser

Effekter och konsekvenser av riktade statsbidrag inom utbildningsområdet, skrivelse från 73 kommuner inom storstadsregionerna till Utbildningsdepartementet, 2017-04-03.

Komplement till de synpunkter som lyftes under dialogmötet i Linköping 21 december 2016, brev till Gustav Fridolin från ansvariga skolchefer i kommuner i Östergötland, odaterat.

Riksrevisionen, *Riksrevisionens yttrande över SOU 2017:38, "Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning"*, 2017-09-06.

SKL, *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och kommuner*, skrivelse till Finansdepartementet, ärendenr: 16/02375, 2016.

Utbildningsdepartementet, *Unik förstärkning av den statliga finansieringen av skolan*, PM, 2017-09-14.

Övrigt

Sammanställning STB 201101–201610, underlag från Skolverket.

SKL, *Så mycket kostar skolan*,

<https://skl.se/skolakulturfrid/skolaforskola/vagledningsvarpavanligafragor/samyc ketkostarskolan.2785.html> (hämtad 2017-08-31).

Skolverket, *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011* (reviderad 2016).

Skolverket, *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011*.

Skolverket, *Mål, krav och riktlinjer*,

https://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.234197!/M%C3%A5l%2C%20krav%20oc h%20riktlinjer.pdf (hämtad 2017-10-12).

Skolverkets information om statsbidrag

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag> (hämtad 2017-09-06).

Skolverkets statistik om skolor och elever: <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/skolor-och-elever> (hämtad 2017-08-18).

Skolverket, Statsbidrag för ökad jämlikhet, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/grundskole-och-gymnasieutbildning/statsbidrag-for-okad-jamlikhet-1.262184> (hämtad 2017-10-18).

Skolverket, *Statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan 2017, beslut om bidragsramar 2017*, https://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.262401!/Beslutsbilaga_bidragsramar%202017-18.pdf (hämtad 2017-10-30).

Ett av statens styrmedel är riktade statsbidrag till kommuner och landsting, där stimulansbidrag utgör en viktig del. På skolans område har antalet stimulansbidrag vuxit hastigt de senaste åren. Samtidigt har det under en längre tid framförts kritik rörande problem som statsbidragen orsakar. Riksrevisionen har därför granskat om systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän är ändamålsenligt.

I granskningen bekräftas mycket av den återkommande kritiken. Sammantaget är ett av de allvarligaste problemen att den stora mängden statsbidrag orsakar splittring och försvårar, ibland omöjliggör, både fokusering och långsiktig planering hos huvudmännen. Det framkommer också att det ibland görs insatser där det finns statsbidrag att söka, istället för sådant som verksamheten behöver mest. Det kan få till följd att specifika lokala utvecklingsbehov får stå tillbaka. Den stora mängden bidrag skapar även en omfattande och resurskrävande administration.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet inte fungerar ändamålsenligt, och i vissa fall till och med riskerar att påverka skolutvecklingen åt fel håll. Därför rekommenderas regeringen att på sikt avveckla alla riktade stimulansbidrag inom skolområdet och samla dem i ett enda bidrag med inriktning på skolutveckling som utgår från huvudmännens förutsättningar och behov. Medlen bör fördelas i form av en bidragsram till samtliga huvudmän som efter ansökan kan få stöd för lokalt utformade insatser. Regeringen bör också säkerställa att ett nationellt analysstöd finns tillgängligt för samtliga huvudmän.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-460-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE