



Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling

SLUTREDOVISNING

Dokumentdatum: 2019-08-12

Diarienummer: 2018:1060

Sammanfattning.....	2
1 Inledning.....	5
Uppdraget.....	5
Redovisningens upplägg och metod	6
2 Skolverkets planering, implementering och kontroll av statsbidraget	8
Framtagande av bidragsram.....	8
Huvudmän begär ut den tilldelade bidragsramen.....	9
Skolverkets kommunikation och vägledning till huvudmän.....	9
Uppföljning och kontroll av bidraget.....	10
3 Utfall av bidragsåren 2018 och 2019	13
Skillnader i huvudmäns organisatoriska förutsättningar	13
Varför begärde vissa huvudmän inte ut statsbidraget?	15
Flera aspekter påverkar huvudmännens benägenhet att begära ut bidraget.....	16
Kontroll av huvudmännens planer.....	17
Utfall i redovisningen av bidragsåret 2018	17
4 Huvudmännens arbete.....	19
Huvudmännen tar fram planer för sina insatser.....	19
Bidragets påverkan på huvudmännens verksamhet	20
Huvudmännen kontrollerar och redovisar efterlevnad av villkoren	22
5 Undersökning av administrativ tid.....	24
Utformning av enkäterna.....	24
Tid huvudmännen lägger ned på administration av statsbidraget	25
De moment som huvudmännen lägger tid på i ansökan och redovisningen.....	28
Jämförelse med andra statsbidrag.....	30
Vilka funktioner som är involverade i ansökan och redovisningen	31
6 Diskussion och slutsatser	33
Låga trösklar för huvudmännen att ta del av bidraget.....	33
Huvudmännen pekar på risker med ett för stort beroende av statsbidrag.....	34
Om Skolverkets möjligheter till kontroll och uppföljning	35
Utmaningar med bidraget på sikt.....	36
Om förordningens konstruktion och ändamålsenlighet	37
Referenser.....	38
Bilaga 1 Tillvägagångssätt.....	39
Uppdraget.....	39
Deskriptiv analys	39
Enkät till huvudmän som inte begärt ut bidraget.....	39
Enkät till huvudmän om administrativ tid	40
Intervjuer med huvudmän	42
Frågeanalys.....	43

Sammanfattning

Denna rapport avser Skolverkets uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Uppdraget gavs i Skolverkets regleringsbrev den 26 april 2018. En mindre ändring av uppdraget gjordes i regleringsbrevet den 28 juni 2018. Med denna rapport slutredovisas uppdraget.

Statsbidraget för en likvärdig skola ska gå till att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i förskoleklassen och grundskolan. Bidraget regleras i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Alla huvudmän med förskoleklass och grundskola tilldelas en bidragsram som bestäms utifrån elevantal och är socioekonomiskt viktad. Ett villkor för statsbidraget är att en huvudman som ansöker om bidraget ska ha upprättat en plan där det framgår vilka insatser som huvudmannen har för avsikt att genomföra under det aktuella bidragsåret. Huvudmannen får därtill inte minska de egna kostnaderna per elev jämfört med ett genomsnitt för de tre föregående åren. För bidragsåret 2018 uppgick det totala anslaget till 1 miljard kronor och för bidragsåret 2019 är det totala anslaget 3,5 miljarder kronor.

Syftet med uppdraget är att utvärdera förordningens konstruktion och ändamålsenlighet vad avser förordningens bestämmelser om ansökningsförfarandet, beslutsprocessen och Skolverkets möjlighet till kontroll och uppföljning. Utvärderingen bygger på en deskriptiv analys av de huvudmän som ansökt om statsbidraget, en analys av de frågor om bidraget som kommit in till Skolverket, en enkätundersökning om administrativ tid för de huvudmän som sökt bidraget, samt intervjuer med 10 huvudmän.

Statsbidraget nådde redan under det första bidragsåret en bred spridning. Drygt tre fjärdedelar av de huvudmän som tilldelades en bidragsram ansökte om bidraget. Andelen ökade till 84 procent för bidragsåret 2019. Huvudmän med små bidragsramar ansöker om bidraget i mindre utsträckning. Samtidigt skedde en ökning i denna grupp 2019, jämfört med 2018. Orsaken till detta är sannolikt en kombination av utökade bidragsramar och en ökad kännedom om bidraget. De vanligaste orsakerna till att inte ansöka om bidraget handlar om tids- eller personalbrist. Detta är en förväntad konsekvens av att den grupp av huvudmän som inte begär ut bidraget generellt karaktäriseras av att ha begränsad administrativ kapacitet.

Sex av tio huvudmän som svarat på enkäten om administrativ tid anser att bidraget är i nivå med, eller mindre tidskrävande än andra statsbidrag. Resterande huvudmän tycker att bidraget är mer tidskrävande än andra statsbidrag riktade till skolektorn. Framförallt gäller detta arbetet med ansökan, och i synnerhet framtagandet av planen. Samtidigt beskriver de flesta som intervjuats att en stor del av tiden som läggs ner på att ta fram planen sannolikt ändå skulle ha skett i det reguljära planeringsarbetet. I ansökningsskedet förefaller det också vara fler personer som involveras, vilket ger upphov till en större administration.

Skolverkets slutsats är att ansökningsförfarandet gör det enkelt för huvudmännen att ta del av statsbidraget men de villkor som följer av bidraget (framförallt arbetet med planen) ger upphov till en viss administration för huvudmännen. Den sammantagna bilden utifrån utfallet av ansökningsomgångarna, intervjuerna med huvudmännen och samt enkätundersökningen om administrativ tid är att det nuvarande ansökningsförfarandet inte utgör någon väsentlig tröskel som hindrar huvudmannen att ta del av bidraget.

Skolverkets beslutsprocess för statsbidraget innehåller flera olika typer av kontroller av huvudmännen. I samband med ansökan gör myndigheten ett stickprov av huvudmännens planer. Vid redovisning bedömer Skolverket de särskilda skäl som huvudmännen eventuellt anför. Utöver detta genomför Skolverket även en kontroll av ett urval av de huvudmän som angett att de inte har minskat sina egna kostnader.

Skolverket gör bedömningen att det är möjligt att kontrollera huvudmännens kostnader men att transaktionskostnader uppstår i form av ökad administration för både huvudmännen och för Skolverket. Dessutom måste ett omställningsarbete ske, både internt på myndigheten och i huvudmännens organisationer.

De intervjuade huvudmännen uppfattar generellt att statsbidraget lämpar sig väl för att anpassa till de egna identifierade behoven. Bidraget möjliggör att insatser kan utformas utifrån de egna behoven snarare än att huvudmannen tvingas anpassa verksamheten efter vilka statsbidrag som för tillfället erbjuds. Samtidigt finns det indikationer på att bidraget inte kan utnyttjas optimalt. Flera huvudmän uttrycker oro över att bidraget leder till ett ökat beroende av statliga medel, som villkoras och ges för ett år i sänder. Detta kan leda till att bidraget framförallt används till kortsiktiga insatser snarare än till mer långsiktiga investeringar. Även bristen på behörig personal inom skolan och elevhälsan begränsar möjligheterna att genomföra de insatser som huvudmännen anser vara nödvändiga.

I arbetet med utvärderingen har vi också identifierat ett antal utmaningar förenade med kostnadsvillkoret som kan uppstå på sikt. Flera huvudmän, i synnerhet de kommunala, ser att de i framtiden kan få svårt att söka bidraget på grund av att de inte kan efterleva villkoret. Detta på grund av att kommunen som helhet går mot en försämrad ekonomi. Sveriges kommuner och landsting (SKL) gör bedömningen att hela kommunsektorn står inför ett mer ansträngt ekonomiskt läge.

Om vissa kommuner finner sig tvungna att göra neddragningar och därmed inte kan ta del av bidraget finns det en risk att det är de kommuner som har den mest ansträngda ekonomin som i ett första skede hamnar i ett sådant läge. Detta riskerar då snarare att förstärka ojämlikheten i finansieringen av skolan då dessa kommuner därmed inte kan ta del av statsbidraget, samtidigt som andra kommuner med en mer gynnsam ekonomisk utveckling kan fortsätta att ta del av bidraget. Om kommunens neddragningar innebär att ersättningen (elevpengen) till de enskilda huvudmännen som verkar i kommunen minskar är det sannolikt att även dessa huvudmän finner det nödvändigt att justera sina kostnader.

Detta är en ny typ av bidrag som ännu inte har etablerats bland huvudmännen. Därtill har kontrollen av bidraget (och i synnerhet kostnadsvillkoret) ännu inte har prövats fullt ut. Skolverket kan därför inte i dagsläget bedöma huruvida förordningens konstruktion är ändamålsenlig. Däremot kan Skolverket, baserat på den information vi har tillgång till, redogöra för ett antal förhållanden som bör bevakas framöver.

1 Inledning

Statsbidraget för en likvärdig skola ska gå till att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i förskoleklassen och grundskolan. Bidraget regleras i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Alla kommunala och enskilda huvudmän för förskoleklass och grundskola som kan ta del av bidraget tilldelas en bidragsram. Bidragsramarna beräknas utifrån ett socioekonomiskt index och elevantalet hos varje huvudman. Det socioekonomiska indexet tas fram av Statistiska Centralbyrån (SCB) och utgör grunden för det index som Skolverket använder vid beräkning av bidragsramarna. Indexet utgår från en modell som beräknar sannolikheten att en elev inte blir behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan.¹ Elevantalet är ett genomsnitt av huvudmannens elevantal de tre senaste åren.

Statsbidraget ska användas till att utöka pågående insatser eller genomföra nya insatser som stärker likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen eller grundskolan. Huvudmannen bör utforma insatserna utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov och bestämmer hur fördelningen av bidraget ska göras inom organisationen. Bidraget kan gå till insatser på huvudmannanivå, insatser på skolnivå eller insatser i klassrummet.

Ett villkor för statsbidraget är att en huvudman som begär ut bidraget ska ha upprättat en plan där det framgår vilka insatser som huvudmannen planerar för det aktuella bidragsåret. Huvudmannen får därtill inte minska de egna kostnaderna per elev jämfört med ett genomsnitt för tre föregående år för personal i förskoleklassen eller undervisning och elevhälsa i grundskolan.² Minskade kostnader kan leda till återkrav från Skolverket. Men om det finns särskilda skäl på grund av avsevärt förändrade förutsättningar under bidragsåret får huvudmannen minska kostnaderna.

Tillsammans med statsbidraget för ökad jämlikhet³ är detta statsbidrag en ny typ av bidrag i det avseende att huvudmän tilldelas ett förutbestämt belopp (bidragsram) som är socioekonomiskt viktat och som de kan disponera utifrån egna identifierade behov.

För bidragsåret 2018 uppgick det totala anslaget till 1 miljard kronor och för bidragsåret 2019 är det totala anslaget 3,5 miljarder kronor.

Uppdraget

Genom beslut om ändring av Skolverkets regleringsbrev den 26 april 2018 gav regeringen myndigheten i uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet

¹ Statistiska centralbyrån (2018).

² Detta villkor benämns nedkortat i rapporten som kostnadsvillkoret.

³ Förordning (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan.

och kunskapsutveckling.⁴ Uppdraget ändrades delvis genom en ytterligare ändring av regleringsbrevet den 28 juni 2018.

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att utvärdera förordningens konstruktion och ändamålsenlighet vad avser förordningens bestämmelser om ansökningsförfarandet, beslutsprocessen och möjligheten till kontroll och uppföljning.

Utvärderingen omfattar följande frågeställningar:

1. Hur ser spridningen av statsbidrag ut mellan huvudmännen?
2. Vad påverkar huvudmäns benägenhet att ansöka om statsbidraget?
3. Hur påverkar förordningens konstruktion Skolverkets möjlighet till kontroll och uppföljning av statsbidraget?
4. Hur mycket tid och resurser använder huvudmännen i samband med ansökan och åiterrapportering?
 - a. Hur mycket tid och resurser används till respektive moment?
 - b. Hur påverkar villkoret att huvudmännen inte får minska sina egna kostnader under bidragsåret deras administration?
 - c. Vilka funktioner och resurser hos huvudmännen aktiveras i samband med planering, rekvisition och åiterrapportering av statsbidraget?
 - d. Hur pass resurskrävande uppfattar huvudmännen att planering, rekvisition och åiterrapportering av statsbidraget är i förhållande till andra statsbidrag?
 - e. I vilken utsträckning kan det arbete som görs i samband med planering, identifiering av behov och nyttjande av statsbidraget bidra till positiva bieffekter i verksamheten?
5. Sammantaget, hur påverkar förordningens konstruktion huvudmännens verksamhet och förutsättningar att dra nytta av bidraget, samt Skolverkets möjligheter att effektivt administrera bidraget?

Redovisningens upplägg och metod

Denna slutredovisning har föregåtts av två delredovisningar.⁵ I dessa presenteras i huvudsak utfallen för bidragsåren 2018 respektive 2019 i detalj. I denna slutredovisning redogörs endast översiktligt för dessa. Utöver utfallen av bidragsåren 2018 och 2019 har vi analyserat vilken administration bidraget har gett

⁴ Skolverket använder begreppet statsbidrag för en likvärdig skola i kommunikationen kring bidraget, vilket även används i denna delredovisning.

⁵ Skolverket (2018a) och Skolverket (2018b).

upphov till, vilka konsekvenser förordningens konstruktion får för huvudmännens verksamhet samt Skolverkets möjlighet att följa upp efterlevnaden av statsbidragets villkor. Skolverket gör en bedömning av förordningens konstruktion och ändamålsenlighet utifrån den information som finns tillgänglig i nuläget. Skolverket bedömer att det i dagsläget inte är aktuellt att ge förslag till förordningsändringar.

Utvärderingen bygger på en deskriptiv analys av de huvudmän som ansökt om statsbidraget samt en analys av de frågor som rör bidraget som kommit in till Skolverkets upplysningstjänst och statsbidragets funktionsbrevlåda. Utvärderingen grundar sig även på en enkät som skickats till huvudmän i syfte att mäta den tid som huvudmännen lägger på administration av statsbidraget samt en enkät som skickats till de huvudmän som inte sökt bidraget. Slutligen har intervjuer genomförts med tio huvudmän och berörda personer på Skolverket. En mer utförlig beskrivning utvärderingens metoder återfinns i rapportens bilaga 1.

2 Skolverkets planering, implementering och kontroll av statsbidraget

I detta avsnitt analyserar vi hur Skolverket har planerat och implementerat bidraget samt byggt upp en metod för att kontrollera efterlevnaden av bidragets villkor. Avsnittet bygger på Skolverkets egen dokumentation, intervjuer med berörda handläggare på myndigheten samt erfarenheterna från pilotstudier som myndigheten genomförde hos ett antal huvudmän i planeringsprocessen.

Skolverket har arbetat utifrån en planeringsprocess som består av tre huvudsakliga faser. Den första fasen har handlat om att etablera förutsättningar och förbereda planering genom att bland annat analysera regelverk, undersöka samordningseffekter med andra statsbidrag och inventera vilka kompetenser som behövs. Den andra fasen i planeringsarbetet har handlat om hur bidraget ska implementeras och innehåll moment som att ta fram definitioner, bidragsvillkor och en övergripande plan för hur bidraget ska följas upp. I denna fas har också prototyper av ansöknings- och redovisningsformulär tagits fram och testats mot målgruppen. I den tredje fasen har genomförandet detaljplanerats.

En utmaning för myndigheten har varit att avsätta tillräckligt med resurser för planering och implementering av bidraget. Planeringsarbetet tog stora resurser i anspråk på grund av att det genomfördes under en kort tidsperiod innan myndigheten gick in i implementeringsfasen. Eftersom detta är en ny typ av bidrag saknades tidigare erfarenhet att utgå ifrån, exempelvis avseende kostnadsvillkoret. Handläggningen av bidraget och beslut om utbetalningar har prioriterats i arbetet. Skolverket har därmed kunnat upprätthålla rimliga handläggningstider gentemot huvudmännen. Detta har fått till följd att planeringsarbetet och implementeringsfasen periodvis har genomförts parallellt.

Framtagande av bidragsram

Bidragsramarna fastställs utifrån en resursfördelningsmodell som är framtagen av SCB på uppdrag av regeringen. Modellen bygger på antagandet att elever som har hög sannolikhet att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan har ett större behov av stöd än elever som har låg sannolikhet att inte uppnå behörighet. Följaktligen antas huvudmän med en hög andel elever som riskerar att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan ha ett större behov av stöd.

Genom beräkningar av olika bakgrundsvariabler skattas antalet elever som inte kommer att uppnå behörighet till gymnasieskolan. De skattade sannolikheterna på elevnivå summeras upp till skolenhetsnivå och sedan till huvudmannanivå och divideras med huvudmannens elevantal för att få fram andelen av huvudmannens elever som inte förväntas uppnå behörighet till gymnasieskolan. Varje enskild skolenhet och huvudman tilldelas ett index som baseras på skattad andel obehöriga elever. Indexet kan sedan användas som underlag för att bedöma skillnader i behov av resurser mellan huvudmän och skolor.

Skolverket har gjort vissa kompletteringar till det index som levererats från SCB. I SCB:s fördelningsmodell utelämnades huvudmän för konfessionella skolor och huvudmän med färre än fem elever. Skolverket har istället tilldelat dessa huvudmän en andel obehöriga elever och ett index utifrån medelvärdet av andelen obehöriga elever i den kommun som skolenheten har sin hemvist. Därefter räknas indexet för samtliga skolenheter och huvudmän om. När alla beräkningar har färdigställts fattar Skolverket beslut om bidragsramar. Beslutet publiceras sedan på myndighetens webbplats.

Huvudmän begär ut den tilldelade bidragsramen

De huvudmän som tilldelats en bidragsram har möjlighet att begära ut hela eller delar av den tilldelade bidragsramen i bidragets ansökningsperiod. Huvudmän kan endast beviljas statsbidrag upp till tilldelad bidragsram eller mindre. Skolverket kan avslå huvudmannens begäran om den är ofullständig eller avvisa den om den kommit in för sent.⁶ Med besluten som underlag utbetalas det belopp som huvudmännen har begärt ut.

För att begära ut bidraget använder huvudmännen Skolverkets e-tjänst för statsbidrag. I ansökningsförfarandet ska huvudmannen ange hur stor del av statsbidraget huvudmannen önskar utbetalt. Vidare ska huvudmannen ange inom vilka kategorier huvudmannen planerar att använda bidraget (personal, kompetensutveckling, lärverktyg, elevhälsa eller övrigt). När huvudmannen skickat in begäran om utbetalning beviljar och betalar Skolverket ut bidraget, alternativt avslår eller avvisar begäran.

De huvudmän som tilldelats en bidragsram kunde för bidragsåret 2018 ansöka om statsbidraget under perioden 15 augusti–17 september 2018. För bidragsåret 2019 kunde huvudmännen begära ut statsbidraget under perioden 15 januari–15 februari 2019.

Skolverkets kommunikation och vägledning till huvudmän

Inför utlysning av statsbidraget har Skolverket genomfört en beredningsprocess i dialog med målgruppen. Skolverket har utifrån de synpunkter som myndigheten tagit emot förenklat ansökningsförfarandet i den utsträckning som förordningens villkor medger. Skolverket har också inför en ansökningsperiod kommunicerat och förtydligat statsbidragets villkor.

Skolverkets information om statsbidraget ges främst på Skolverkets webbsida. All information om bidraget för respektive bidragsår är samlad på en sida. Där framgår bland annat vilka huvudmän som är berättigade att ta del av bidraget, vilka villkor som gäller för bidraget och hur ansökning och redovisning går till.

⁶ Enligt 2 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2018:30) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska ansökan om statsbidrag ska ha kommit in till Statens skolverk senast den 15 februari för det bidragsår som ansökan avser.

Förordningen anger att huvudmän som söker bidraget ska ta fram en plan för sina insatser. Skolverket har utformat ett stödmaterial för detta på webbsidan.

Huvudmännen uppmanas att i arbetet med planen utgå från sitt systematiska kvalitetsarbete och att göra en nulägesanalys av sin verksamhet som underlag inför framtagandet av de insatser som planeras. Huvudmännen ska också revidera sin plan inför varje bidragsomgång. Skolverket tillhandahåller ett dokument som huvudmännen kan utgå ifrån, men inga krav ställs på hur planen ska vara utformad.

Skolverkets webbsida innehåller även förslag på insatser som huvudmännen kan använda bidraget till. Dessa förslag kategoriseras som insatser på huvudmannanivå, skolnivå, insatser i klassrummet samt kompetensutveckling. Under dessa kategorier länkas användaren vidare till temasidor och stödinsatser som Skolverket tillhandahåller.

Webbsidan innehåller även information om hur huvudmännen ska räkna ut sin genomsnittliga kostnad per elev och kunna säkerställa att de lever upp till villkoret att inte minska de egna kostnaderna. Utöver information om vilka kostnader som ska inkluderas i beräkningen har Skolverket tagit fram en ”räknehjälp” som kan laddas ner från webbsidan. Men detta verktyg kan huvudmännen på förhand kontrollera om de uppfyller villkoret.

Uppföljning och kontroll av bidraget

Huvudmännens redovisning av bidraget

I redovisningen av statsbidraget ska huvudmännen ange hur mycket av bidraget som använts inom respektive bidragskategori (Personal, Kompetensutveckling, Lärverktyg, Elevhälsa och Övrigt). Från och med bidragsåret 2019 ska huvudmännen i redovisningen ange de egna kostnaderna per elev. Kostnader ska anges för bidragsåret samt de tre föregående åren. Därefter fastställer Skolverket om kostnaderna minskat jämfört med de tre föregående åren.⁷ Har huvudmannen minskat de egna kostnaderna kan de ange särskilda skäl. Skolverket bedömer därefter de särskilda skälen. Om huvudmannen bedöms vara återbetalningsskyldig beräknar Skolverket det belopp som ska återbetalas.⁸

⁷ Som en följd av förordningsändringen i förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska huvudmännen själva beräkna sina egna kostnader per elev för undervisning i förskoleklass och grundskola samt elevhälsa. För 2018 gällde att om de egna kostnaderna hade minskat skulle huvudmannen ange kostnader per elev för det aktuella året och de tre föregående åren. Övriga huvudmän behövde inte redovisa sina egna kostnader per elev. Från och med bidragsomgång 2019 rapporterar samtliga huvudmännen in kostnaderna i samband med redovisningen.

⁸ Beloppet som ska återbetalas motsvarar det belopp som huvudmannen minskat sina kostnader med.

Huvudmännens redovisning för bidragsåret 2018 lämnades till Skolverket under perioden 1 mars–1 april 2019 och för bidragsåret 2019 under perioden 1 mars–1 april 2020.

Skolverkets kontroll av huvudmännens egna kostnader

Skolverket har under planeringsfasen av bidraget utrett olika alternativ för hur förändringar i huvudmännens egna kostnader ska kunna kontrolleras. Ett alternativ som undersökts har varit att använda de uppgifter som kommunala huvudmän rapporterar in till räkenskapsammandraget och de uppgifter enskilda huvudmännen lämnar in till SCB i den årliga skolkostnadsinsamlingen. Uppgifter som lämnas in av enskilda huvudmän till SCB är sekretessbelagda och kan inte användas. Därför har Skolverket bedömt att räkenskapsammandragen inte kan ligga till grund för kontroll av huvudmännens kostnader, eftersom motsvarande uppgifter för de enskilda huvudmännen inte finns att tillgå.

Den kontrollplan som Skolverket har utvecklat bygger istället på att myndigheten begär in huvudmannens egna beräkningar av kostnader samt dokumentation om hur beräkningen har genomförts. Därefter granskar Skolverket de inlämnade uppgifterna och gör en självständig bedömning av materialets rimlighet och uppgifternas riktighet. Det kan till exempel innefatta en kontroll om att korrekta konton har inkluderats i huvudmannens kostnadsuppgifter och om periodisering har hanterats korrekt. Uppgifterna kontrolleras sedan mot olika underlag såsom resultatrapport, utdrag från lönesystem eller andra relevanta systemgenererade underlag.

För bidragsåret 2018 har Skolverket beslutat om att genomföra en kontroll av 30 huvudmäns efterlevnad av villkoret som innebär att de inte får minska de egna kostnaderna per elev för personal i förskoleklassen eller för undervisning och elevhälsa i grundskolan. I ett första steg har 10 kommunala huvudmän valts ut för kontroll.⁹ Under hösten 2019 planerar Skolverket att genomföra en motsvarande kontroll av 20 ytterligare huvudmän där även enskilda huvudmän inkluderas i urvalet.

För att möjliggöra granskning av huvudmännens egna kostnader enligt förordningen har Skolverket gjort ett urval av kostnader som är jämförbara mellan huvudmän. I detta urval har kostnader definierats som lönekostnader för personal eller motsvarande kostnad vid köp av tjänst för samtliga läroplansbundna aktiviteter för förskoleklass, undervisning och elevhälsa. För att fastställa huvudmannens egna kostnader måste kostnader kopplade till statsbidrag exkluderas. Detta skiljer sig alltså från de uppgifter som huvudmännen lämnar till SCB:s årliga statistikinsamling, som inkluderar nettokostnaden, det vill säga

⁹ Urvalet av kommunala huvudmän grundar sig dels på inkommen information om att huvudmannen inte uppfyller villkoret, dels på en beräkning av vilka huvudmän som inte skulle uppfylla villkoret om beräkningen gjordes med uppgifter från den pedagogiska fliken i räkenskapsammandraget.

statsbidrag och övriga externa intäkter som kommunerna erhåller till skolan.¹⁰ Även personalomkostnadspåslaget ska exkluderas, som en följd av att det är ett procentuellt påslag och därför kan variera över tid.

Utmaningar förenade med att kontrollera huvudmännens kostnader

Skolverket har identifierat ett antal utmaningar vad gäller möjligheten att kontrollera huvudmännens efterlevnad av kostnadsvillkoret. Eftersom det inte går att använda befintliga kostnadsinsamlingar för att kontrollera efterlevnaden av villkoret har ett urval av kostnader som är jämförbara mellan kommunala och enskilda huvudmän tagits fram. För att ta fram dessa uppgifter behöver huvudmännen ordna sin redovisning på ett sådant sätt att förskoleklass, undervisning och elevhälsa kan särskiljas. En konsekvens av kostnadsvillkoret är därmed att huvudmän som inte har en uppföljning av totala lönekostnader för förskoleklass, undervisning och elevhälsa har behövt strukturera sin redovisning så att de kan fastställa att huvudmannen inte har minskat sina kostnader för dessa verksamhetsområden.

En annan utmaning handlar om att göra beräkningar av kostnader bakåt i tiden. Eftersom den nuvarande kostnadsnivån ska jämföras med ett snitt av de tre föregående åren måste samma beräkningar göras för dessa år. Huvudmännen har pekat ut detta som särskilt utmanande. Det kräver exempelvis kännedom om tjänstefördelning på individnivå bakåt i tiden. Att ta fram uppgifter som är spårbara innebär för många huvudmän en viss manuell bearbetning givet att lönesystem inte finns eller har bytts ut.

I sin beräkning av egna kostnader måste huvudmännen exkludera kostnader som finansierats genom statsbidrag. Eftersom denna förutsättning inte har varit känd innan bidraget lanserades, och berörda myndigheter inte begärt att huvudmännen redovisar sina kostnader på den detaljnivån, har många huvudmän inte tillgång till uppgifter om vilka lönekostnader som finansierats av statsbidrag för jämförelseåren. Dessa huvudmän kan i bästa fall schablonmässigt uppskatta hur pass stora kostnader som ska exkluderas. Detta riskerar att minska precisionen i huvudmännens beräkningar eftersom statsbidrag som finansierar personal i skolan kan utgöra väsentliga belopp.

¹⁰ För kommunala huvudmän avses räkenskapsammandrag för kommun och landsting, för enskilda huvudmän avses den årliga skolkostnadsinsamlingen.

3 Utfall av bidragsåren 2018 och 2019

I detta avsnitt analyserar vi fördelningen av statsbidraget för bidragsåren 2018 och 2019, med fokus på skillnader mellan olika typer av huvudmän. Avsnittet utgår ifrån uppgifter från Skolverkets handläggning samt den enkät som skickats till huvudmän som inte begärt ut statsbidraget.

Statsbidraget nådde redan under det första bidragsåret en bred spridning. Drygt tre fjärdedelar av de huvudmän som tilldelades en bidragsram ansökte om bidraget. Andelen ökade till 84 procent för bidragsåret 2019. Fördelningen av huvudmän som har fått en bidragsram och som ansökt om statsbidraget för bidragsåren 2018 och 2019 framgår av tabell 1.

Samtliga kommuner har begärt ut bidraget 2019, året innan var det två kommuner som inte tog del av bidraget. Andelen enskilda huvudmän som begärt bidraget ökade från 64 procent 2018 till 76 procent 2019. Sammantaget begärde de enskilda huvudmännen ut 89 procent och de kommunala huvudmännen 99,7 procent av den tilldelade bidragsramen.

Antalet huvudmän som inte begärde ut statsbidraget var 208 för bidragsåret 2018, jämfört med 139 bidragsåret 2019.

Tabell 1. Huvudmän som begärde ut statsbidraget¹¹.

Typ av huvudman	Bidragsåret 2018			Bidragsåret 2019		
	Antal kvalificerade att begära ut	Antal som begärde ut statsbidraget	Andel av kvalificerade huvudmän som begärde ut	Antal kvalificerade att begära ut	Antal som begärde ut statsbidraget	Andel av kvalificerade huvudmän som begärde ut
Kommunal	290	288	99,3 %	290	290	100 %
Enskild	569	364	63,9 %	572	434	75,8 %
Landsting	1	0	0 %	1	0	0 %
Totalt	860	652	75,8 %	863	724	83,9 %

Skillnader i huvudmäns organisatoriska förutsättningar

För att ytterligare åskådliggöra skillnader mellan olika typer av huvudmän har vi grupperat huvudmännen baserat på elevantal och socioekonomiskt index. Vi beskriver de typiska huvudmännens karaktär i respektive grupp utifrån den kunskap som Skolverket fått genom uppdraget att förbereda insamling och

¹¹ Antalet huvudmän som begärt ut statsbidraget respektive år skiljer sig något från det som framgår i tidigare delredovisningar. Detta beror på att det skett vissa förändringar bland huvudmännen sedan delredovisningarna rapporterades. Exempelvis var det en huvudman som drog tillbaka sin ansökan om utbetalning.

publicering av ekonomisk information på skolenhetsnivå (se bild 2). Vi har bland annat sett att organisationens storlek påverkar andelen kostnader som fördelas. Det vill säga att de större huvudmännen kommer att ha en betydande andel av kostnader som fördelas mellan skolformer och skolenheter, medan de mindre huvudmännen kommer att ha en högre andel kostnader som direkt kan hänföras till en skolform eller skolenhet.

Om detta antagande överförs på fördelningen av statsbidrag innebär det att större huvudmän fördelar statsbidrag genom generella tillskott till skolenheterna i högre utsträckning medan mindre huvudmän använder statsbidragen till riktade insatser på vissa skolor. Detta får till följd att större huvudmän har en större utmaning i att följa upp vilka insatser som bidragen har använts till lokalt på skolenheterna. Av bild 2 framgår en sammanfattning av karaktäristiska drag för den typiska huvudmannen i respektive grupp.

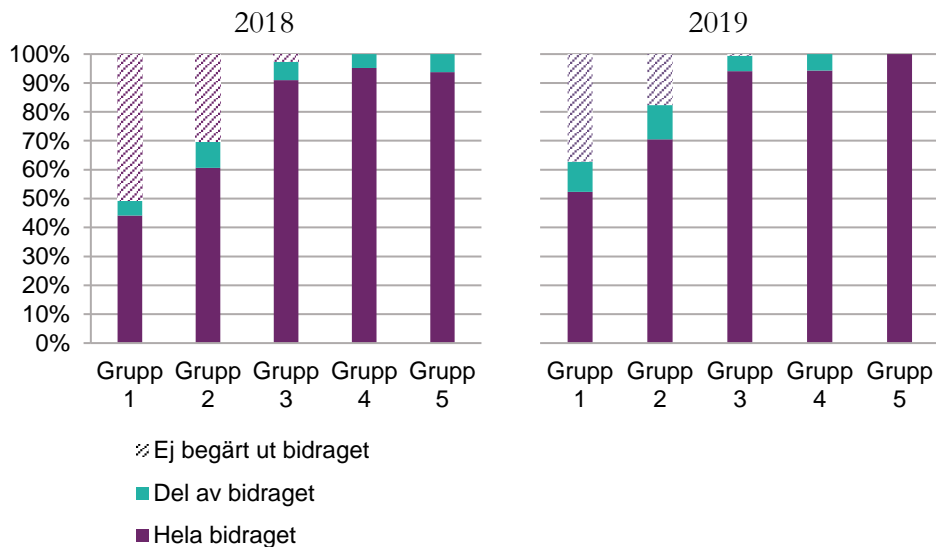
Bild 2. Fem olika karaktärer av huvudmän.

Huvudman 1 0,6 % av bidraget	Huvudman 2 5,3 % av bidraget	Huvudman 3 19,6 % av bidraget	Huvudman 4 46,6 % av bidraget	Huvudman 5 27,9 % av bidraget
<ul style="list-style-type: none">• 1 skolenhet• Enskild• Ekonomisk förening• 50 elever• Liten admin.• Lokaliserade i större städer	<ul style="list-style-type: none">• 1-10 skolenheter• Enskild• Aktiebolag• 200 elever• Liten admin.• Lokaliserade i större städer	<ul style="list-style-type: none">• 1-15 skolenheter• Kommun• 1 100 elever• Central admin.• Pendlingskommuner	<ul style="list-style-type: none">• 5-50 skolenheter• Kommun• 3 500 elever• Två nivåer admin.• Kommuner i tätbefolkade regioner	<ul style="list-style-type: none">• Fler än 30 skolenheter• Kommun• 13.000 elever• Tre-fyra nivåer admin.• Större städer

Skillnader i beteende mellan grupper

Utvärderingen visar att huvudmän med små bidragsramar (det vill säga huvudmannagrupp ett och två) i mindre utsträckning begär ut statsbidraget. Utfallet av bidragsåret 2019 visar dock att andelen huvudmän som begär ut bidraget i huvudmannagrupp ett och två har blivit väsentligt fler jämfört med 2018. Den största ökningen har skett bland de minsta huvudmännen (som 2018 tilldelades ett belopp som understeg 50 000 kronor).

I grupp tre och fyra är majoriteten av huvudmännen kommunala. I grupp tre har samtliga utom tre huvudmän begärt ut bidraget. I grupp tre och fyra återfinns fyra huvudmän som avstått från betydande belopp av sin tilldelade bidragsram. I grupp fem återfinns de största huvudmännen och där har samtliga begärt ut bidraget såväl 2018 som 2019. Diagram 1 ger en sammanställning över beteendet i de olika grupperna.

Diagram 1. Andel huvudmän som begärt ut bidraget i respektive grupp.


Av de huvudmän som var kvalificerade till bidraget begärde inte 139 (16 procent) ut sin tilldelade bidragsram för bidragsåret 2019. Det är en minskning från 2018. Som framgår i diagram 1 är det till övervägande del de mindre huvudmännen som inte begär ut statsbidraget båda åren. Det går dock att urskilja vissa skillnader mellan åren. Exempelvis kan noteras att huvudmän i grupp fem söker hela beloppet 2019, till skillnad mot 2018. Vidare framgår att huvudmän i såväl grupp ett som två i högre grad söker statsbidraget 2019 och att det är fler i grupp ett som väljer att söka del av belopp. Utifrån detta förstärks bilden att benägenheten att begära ut bidraget samvarierar med huvudmannens storlek.

Varför begärde vissa huvudmän inte ut statsbidraget?

Inom ramen för delredovisning 1 och 2 har en enkät skickats till de huvudmän som inte begärt ut statsbidraget. Uppföljningen av enkätsvaren för bidragsåret 2019 visar (samstämmigt med uppföljningen från 2018) att den vanligaste orsaken handlar om tids- eller personalbrist. Det kan till exempel handla om att huvudmannen inom organisationen inte haft tillräckliga resurser för att hinna sätta sig in i informationen om bidraget eller begära ut det. Vissa huvudmän säger att de nyligen bytt ledning, och att den nya ledningen antingen inte haft kännedom om statsbidraget eller inte haft tid att begära ut det. Några menar att de inte var beredda på att ansökan var så omfattande och att de vid tiden för ansökan antingen inte hade tillgång till de uppgifter som skulle finnas på plats vid ansökan eller att de uppfattade att det skulle vara för tidskrävande att ta fram uppgifterna. Några säger att de bedömde att det skulle krävas för mycket arbete att begära ut bidraget i förhållande till det belopp de tilldelats.

Vidare har ett fåtal huvudmän avstått från att begära ut statsbidraget eftersom de inte uppfattar sig tillhöra målgruppen för statsbidraget. En huvudman uppfattade

exempelvis att statsbidraget endast är riktat till skolor och huvudmän med en viss socioekonomisk sammansättning. Andra menar att de bedömt att de inte har något behov av statsbidraget.

De huvudmän som begärde ut statsbidraget 2018 men som sedan avstod från att begära ut bidraget 2019 följer inte något särskilt mönster. Deras anledningar till att inte begära ut statsbidraget är i stort desamma som för övriga huvudmän.

Flera aspekter påverkar huvudmännens benägenhet att begära ut bidraget

Samtliga kommunala huvudmän har begärt ut bidraget 2019. De huvudmän som inte har begärt ut bidraget består till uteslutande del av enskilda huvudmän samt ett landsting. Likt föregående bidragsår karaktäriseras dessa huvudmän av mindre organisationer som tilldelats en relativt liten bidragsram. Denna bild har ytterligare förstärkts jämfört med utfallet för 2018.

Samtidigt ser vi en betydande ökning av små huvudmän (se diagram 1) som väljer att begära ut statsbidraget. Det är i denna grupp som det största inflödet har skett. Det finns två troliga förklaringar till ökningen. För det första är det sannolikt att den utökning av bidragsramarna som har skett i jämförelse med 2018 påverkar huvudmännens benägenhet att ta del av statsbidraget. För det andra är det också sannolikt att en ökad kännedom om bidraget har ökat antalet huvudmän som väljer att begära ut bidraget.

Uppföljningen av de huvudmän som inte begärde ut bidraget 2018 visade att begränsningar i tid och personal var de främsta skälen till att bidraget inte begärdes ut. Detta är en förväntad konsekvens av att den grupp av huvudmän som inte begär ut bidraget generellt karaktäriseras av att ha organisationer med en liten administration och därmed är mer känsliga för oförutsedda händelser som sjukskrivning eller personalförändringar. Utfallet för 2019 visar att en stor grupp av dessa huvudmän faktiskt valde att begära ut bidraget. Skolverket bedömer att bidragsramens ökade storlek har lett till att fler huvudmän valt att prioritera detta arbete.

Fler huvudmän begärde ut bidraget tidigt under ansökningsperioden 2019. Den stora tillströmning av ansökningar under de sista dagarna som skedde under 2018 var mer dämpad 2019. Skolverket har fått betydligt färre frågor om statsbidraget från huvudmän under 2019 i förhållande till jämförbar period under 2018. Sammantaget pekar detta på att det finns en ökad kännedom om statsbidraget hos huvudmännen i år jämfört med tidigare.

Samtidigt ska det inte uteslutas att ansökningsperiodens kalendermässiga placering kan ha påverkat utfallet för 2018 negativt (huvudmännen kunde ansöka om statsbidraget under perioden 15 augusti–17 september). Att ansökningsperioden för bidragsåret 2018 låg i nära anslutning till perioden för sommaresemestrar kan ha försvårat för de huvudmän som fick kännedom om bidraget sent. Förordningen trädde i kraft under våren 2018 och en förordningsändring genomfördes i maj, därför var det inte möjligt att lägga ansökningsperioden vid ett tidigare tillfälle.

Ansökningsperioden för 2019 låg istället i början av året, i anslutning till många organisationers reguljära planeringsarbete inför det kommande året. När planeringsarbetet infaller påverkas av när räkenskapsåret påbörjas, vilket skiljer sig åt mellan huvudmän.

Kontroll av huvudmännens planer

Som tidigare nämnts är ett av villkoren för statsbidraget att en huvudman som begär ut bidraget ska ha upprättat en plan för insatser under det aktuella bidragsåret. I samband med att Skolverket fattade beslut om utbetalning av statsbidraget för 2019 begärde myndigheten in planer från 17 huvudmän. Skolverket har kontrollerat att huvudmännen har upprättat en plan, att planen har hörts med berörda fackliga organisationer och att planen visar hur huvudmannen planerar att använda bidraget. Skolverket har i övrigt inte bedömt planernas kvalitativa innehåll. Efter en initial granskning av planerna begärde Skolverket att sju huvudmän skulle komplettera eller förtydliga innehållet i sina planer. Efter kompletteringar bedömde Skolverket att de planer som begärdes in uppfyllde de krav som ställs i förordningen.

Av tre planer framgick att insatserna inte hade begränsat till att endast gälla förskoleklassen eller grundskolan. I dessa fanns även planerade insatser i skolformer som inte omfattas av statsbidraget. Skolverket kontaktade berörda huvudmän och förtydligade att huvudmannen inte får använda bidraget till andra skolformer än förskoleklass och grundskola.

Utöver Skolverkets kontroll kan vi konstatera att planerna visade på en stor variation avseende omfattning, tydlighet och detaljeringsgrad. Några planer var relativt omfattande och beskrev planerade insatser, motiven till dessa och förväntade resultat. I andra planer var inte insatserna lika tydligt definierade. I några fall saknades det en koppling mellan begärda medel och de insatser som planerades. Flertalet huvudmän har i sina planer utgått från det stödmaterial och struktur som Skolverket tillhandahåller. I vissa av dessa planer framgår dock inte den nulägesanalys eller de identifierade behov som de planerade insatserna baseras på.

Utfall i redovisningen av bidragsåret 2018

Skolverket fattade i april beslut om redovisningen av bidragsåret 2018. Totalt ingick 633 huvudmäns redovisningar i detta beslutstillfälle. De tio huvudmän som ingår i urvalet för kontroll av kostnadsvillkoret har ännu inte fått beslut om sin redovisning. En sammanställning av huvudmännens samlade redovisning visar att störst andel av bidraget har använts inom kategorin Personal (69 procent). Därtill har 16 procent använts till Lärverktyg, följt av sju procent i kategorin Elevhälsa, sex procent till Kompetensutveckling och (av huvudman definierat som) Övrigt två procent.

Sju huvudmän inkom inte med en redovisning för bidragsåret. Dessa fick, tillsammans med tre huvudmän som inte använt sitt utbetalade belopp, återkrav på

hela beloppet. Ytterligare ett 30-tal huvudmän har redovisat ett lägre belopp än vad de beviljades, och fått återbetala delar av sitt beviljade belopp. Skolverket fattade beslut om att återkräva 24 miljoner kronor från sju huvudmän som i redovisningen angivit att de hade minskat sina kostnader. Skolverket konstaterar i besluten att de särskilda skäl som huvudmännen hänvisat till inte är sådana skäl som avses i förordningen.¹²

Sammantaget har Skolverket fattat beslut om att kräva tillbaka 51 miljoner kronor (vilket motsvarar ungefär fem procent av den sammanlagda summan som utbetalades). I detta belopp ingår inte de återkrav som Skolverket eventuellt kommer att besluta om för de huvudmän som ingår i urvalet för kontroll av kostnadsvillkoret.

¹² Två huvudmän blev återbetalningsskyldiga eftersom de inte lämnat de uppgifter som Skolverket begärde för att kunna bedöma de skäl som anförts.

4 Huvudmännens arbete

I detta avsnitt analyserar vi hur statsbidraget för en likvärdig skola hanteras utifrån huvudmännens perspektiv. Avsnittet baseras på information från frågor som huvudmännen ställt till Skolverket, det som framkommit i intervjuer med tio huvudmän samt den uppföljningsenkät om administrativ tid som skickats ut till samtliga huvudmän.

Huvudmännen tar fram planer för sina insatser

Utifrån genomförda intervjuer kan vi konstatera att huvudmännen arbetar på olika sätt för att komma fram till vilka insatser som statsbidraget ska användas till. Men också att olikheterna beror på skillnader i storlek på organisation och antal skolenheter som huvudmannen har. Det finns också en skillnad i hur och när i processen som olika funktioner eller roller involveras i processen. Bland vissa huvudmän har den centrala förvaltningen ansvarat för att utforma insatser utifrån det systematiska kvalitetsarbetet och andra underlag som pekar på aktuella behov inom huvudmannens verksamhet. Det senare kan exempelvis vara information som rapporterats från enskilda skolenheter eller resultatet av en genomlysning av hela verksamheten. Flera huvudmän har utformat huvuddragen i planen för bidraget i en strategisk grupp av personer som arbetar centralt i förvaltningen. Därefter har enskilda skolenheter fått ansvar för att implementera denna plan lokalt på respektive skolenhet med hjälp av de medel som tilldelats. De flesta av huvudmännen som intervjuats har avsatt en del av bidraget för insatser på övergripande förvaltningsnivå som syftar till att utveckla det centrala stödet till huvudmannens skolenheter.

Enligt de intervjuade huvudmännen ligger arbetet med att ta fram planen mer eller mindre nära huvudmännens reguljära arbete med att årligen inventera och planera för skolutvecklingsinsatser. Därmed uppfattas inte arbetet med planen som särskilt administrativt betungande. Flera huvudmän säger i intervjuer att de sedan tidigare har identifierat behov av insatser som inte kunnat genomföras, eller begränsat omfattningen på vissa insatser till några få skolor på grund av begränsade medel. Eftersom bidragets konstruktion lämnar stor frihet för huvudmännen att utveckla insatser och fördela medel efter behov möjliggör bidraget att fler insatser nu genomförs eller utökas i större skala.

Fördelning av bidraget till skolor med störst behov

De intervjuade huvudmännen som har flera skolenheter gör alla någon form av differentiering av stödet baserat på en behovsanalys. Däremot har Skolverkets lista som visar socioekonomiskt index för huvudmännens respektive skolenheter använts endast i enstaka fall i arbetet med att fördela statsbidraget.¹³ Flera

¹³ I syfte att ge huvudmännen stöd i arbetet med att identifiera skolenheter med störst behov indexvärde per skolenhet beräknats. Listan har kommunicerats till de huvudmän som erhållit en bidragsram.

huvudmän har sedan tidigare en egenutvecklad resursfördelningsmodell för sina egna medel och finner det mest rationellt att fördela även detta statsbidrag via denna modell. Dessa modeller bygger på liknande variabler som det index som Skolverket använder. Andra huvudmän med ett mindre antal skolenheter anser sig ha tillräckligt god kunskap om var de största behoven finns utan att ta hjälp av Skolverkets index.

Hos flera av de större kommunala huvudmännen har det funnits en politisk vilja att prioritera vissa utpekade skolor. Samtidigt säger flera huvudmän som redan har en betydande omfördelning av medel inom den befintliga budgeten att det inte är möjligt att vika hela bidraget till de skolorna med störst behov. I flera fall har det därför gjorts en avvägning mellan att ge alla skolor inom huvudmannen ett generellt resurstillskott och att vikta en viss andel av bidraget utifrån socioekonomiska faktorer och identifierade behov.

Bland flera av de större huvudmännen som ingår i studien används följaktligen bidraget till en kombination av insatser som är styrda från övergripande huvudmannanivå och en generell resursförstärkning till skolenheterna hos huvudmannen. Den senare formen av insatser innebär exempelvis en generell höjning av den centralt beslutade elevsättningen och kan disponeras av respektive enhet utifrån lokala behov. Detta stöd kan ges i lika stor del till alla skolenheter eller (vilket är mer vanligt) i olika grad utifrån en analys av var behoven är som störst.

Bidragets påverkan på huvudmännens verksamhet

Företrädare för huvudmännen som vi har intervjuat uppfattar generellt att bidraget lämpar sig väl för att anpassa till de egna identifierade behoven. Det innebär i sig en effektivare hantering av externa medel eftersom insatserna som bidraget möjliggör utformas utifrån de egna behoven snarare än att huvudmannen tvingas anpassa verksamheten efter vilka statsbidrag som för tillfället erbjuds.

Flera huvudmän lyfter fram utmaningen i att bidraget ges årsvis men att det krävs långsiktiga insatser och investeringar för att bedriva skolutveckling och insatser för att stärka likvärdighet. Att beslut om nästa års bidragsramar ges ett drygt halvår i förtid ger en tillräcklig framförhållning enligt vissa, medan andra anser att även detta är för lite i förhållande till de ledtider som finns i att besluta om tjänstefördelning och rekrytering av ny personal.

Dessutom ger flera huvudmän uttryck för en osäkerhet om bidragets varaktighet över tid. De önskar en större långsiktighet från statens sida för att kunna ha en planeringshorisont som sträcker sig längre än enstaka år framåt i tiden. En risk som flera huvudmän pekar på är att bidraget, som en följd av detta, kommer att användas till kortsiktig projektfinansiering i högre utsträckning. Andra intervjuade huvudmän är medvetna om denna risk men menar att satsningar för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling kräver att långsiktiga investeringar eller personalförstärkningar genomförs. Därför har dessa huvudmän ändå använt

statsbidraget till permanenta resursförstärkningar trots risken att dessa insatser måste dras tillbaka i ett senare skede om bidraget minskar eller uteblir.

En återkommande fråga har handlat om vad en utökad insats kan vara. Flera huvudmän ger uttryck för en osäkerhet vad gäller Skolverkets syn på utökade insatser och hur myndigheten kan komma att följa upp detta i framtiden. Kan samma insats genomföras under flera år och ändå anses vara en utökad insats? Vad händer om bidraget för en likvärdig skola utökas och ersätter andra bidrag? Kan då kostnader som betalats med andra statsbidrag användas i detta statsbidrag och fortfarande betraktas som en utökad insats? Flertalet huvudmän anser att Skolverket bör vara tydligare i vad som menas med en utökad insats. Flera mindre huvudmän ger också uttryck för en oro för vad som händer om flera statsbidrag slås samman samtidigt som den samlade statsbidragsnivån sjunker.

Konsekvenser av kostnadsvillkoret

De risker som intervjuade företrädare för huvudmännen belyser handlar främst om konsekvenser av villkoret att huvudmannen inte får minska de egna kostnaderna. Utifrån de intervjuer som vi genomfört i denna studie samt övrig dialog som Skolverket har haft med huvudmän i arbetet med bidraget, är intrycket att det finns en förståelse från huvudmännens sida för att statsbidraget villkoras på detta sätt. Däremot framförs flera kritiska synpunkter på vilka konsekvenser som villkoret kan leda till på sikt.

Flera huvudmän pekar på en problematik kring hur tillströmning av elever till huvudmannens skolor kan leda till minskade kostnader per elev när huvudmannen inte hinner att kompensera ett ökat elevantal med personalförstärkningar i samma takt. Utifrån huvudmännens perspektiv har det inte funnits någon intention att minska de egna kostnaderna för undervisning eller att ersätta de egna kostnaderna med statsbidraget. Dessa oplanerade kostnadsminskningar (per elev) kan ändå riskera att göra huvudmannen skyldig att återbetala statsbidraget.

En huvudman pekar på att en kontinuerlig ökning av elever skapar behov av att utöka befintliga lokaler eller etablera nya lokaler, med ökade lokalkostnader som följd. Ökade lokalkostnader riskerar att påverka andra utgifter inom huvudmannens budget för skolverksamheten och en större utmaning att leva upp till att inte minska kostnaderna för undervisning, vilka inte inkluderar kostnader för lokaler.

Flertalet intervjuade företrädare för kommunala huvudmän påpekar att de inom kort behöver genomföra omprioriteringar i verksamheten givet de demografiska utmaningar som kommunerna står inför och de ekonomiska prognoser som görs. Det kan leda till att dessa huvudmän på sikt inte har möjlighet att ta del av statsbidraget för en likvärdig skola. Detaljkunskapen om statsbidragets villkor ligger främst hos opolitiska tjänstemän. Den politiska nivån informeras om bidragets villkor och vilka konsekvenser som ett beslut om neddragningar kan få för kommunens möjlighet att ta del av bidraget. I en kommun beskriver företrädare för huvudmannen att detta ledde till att besparingar inom grundskolan

sköts på framtiden. Följden blev att andra förvaltningar fick större besparingskrav. Den intervjuade företrädaren menade att det på sikt inte är hållbart att undanhålla en kommunal verksamhet från generella krav på kostnadsminskningar som avser hela kommunen. Andra intervjuade huvudmän menar att de inte kan förutse hur stor påverkan bidragets villkor har på framtida politiska beslut om kostnadsminskningar i kommunen. En intervjuperson pekade på att det finns en risk att grundskolans finansiering drabbas dubbelt om kommunen beslutar om kostnadsminskningar i verksamheten, vilket samtidigt förhindrar kommunen att ansöka om statsbidraget för en likvärdig skola.

Flera intervjuade företrädare för både fristående och kommunala huvudmän är kritiska till att kostnadsvillkoret utifrån att det riskerar att hämma nödvändig verksamhetsutveckling som bidrar till effektivisering. De menar att effektivisering som leder till besparingar inte nödvändigtvis gör verksamheten sämre, den kan också vara nödvändig om kvaliteten i utbildningen ska bibehållas utifrån utmaningen med en ökande lärarbrist. Intervjupersonerna gör jämförelser med andra välfärdssektorer som står inför liknande utmaningar med ökad efterfrågan på välfärdstjänster samtidigt som det råder brist på kompetens. Här menar huvudmannen att effektiviseringar därför kommer att vara nödvändiga att göra i framtiden.

Enligt förordningen får huvudmannen minska kostnaderna om det finns särskilda skäl på grund av avsevärt förändrade förutsättningar. Utifrån intervjuerna med företrädarna för huvudmännen är det tydligt att det råder en osäkerhet kring vad som kan klassas som ett särskilt skäl samt att det finns många olika uppfattningar om vad som skulle kunna utgöra ett särskilt skäl. Flera huvudmän efterfrågar att Skolverket tydliggör vad som skulle kunna vara sådana särskilda skäl som medför att en huvudman får minska de egna kostnaderna.

Huvudmännen kontrollerar och redovisar efterlevnad av villkoren

Utifrån intervjuerna med de större huvudmännen kan vi konstatera att de har en större utmaning jämfört med andra i att följa upp i detalj hur bidraget används. Av effektivitetsskäl hanteras all extern finansiering på central förvaltningsnivå. Som tidigare beskrivits fördelas delar av bidraget ut genom en fastställd resursfördelningsmodell och blir en del av den generella ersättningen per elev till skolenheten. Statsbidraget kommer därmed att ses som en del av en helhet lokalt på skolenheten. Men det handlar också i lika hög grad om att uppföljning sker som en del av den ordinarie verksamhetsprocessen eller som ett led i det systematiska kvalitetsarbetet. Oavsett kommer spårbarheten till det enskilda bidraget bli svårt att följa upp utan att särskilda utvärderingar görs hos huvudmannen.

Bland de medelstora huvudmännen som intervjuats ser vi att den centrala förvaltningen har större möjligheter att följa upp vilka insatser som bidraget leder till på skolenhetsnivå. Huvudmännen har, som beskrivits ovan, olika modeller för att fördela medlen men i flera fall har en andel av bidraget kunnat äskas av rektorer utifrån lokala identifierade behov och förslag på åtgärder. Denna typ av insatser ger förvaltningen en överblick över vilka insatser som planeras och genomförs.

Huvudmännens uppföljning av de egna kostnaderna

De intervjuade huvudmännen har tillämpat olika strategier för hur de följer upp sina egna kostnader i förhållande till bidragets villkor. De mindre enskilda huvudmännen som vi har intervjuat har tolkat villkoret som uppfyllt så länge de har använt bidraget till en utökad insats. De ser kostnadsvillkoret som en förlängning av villkoret att använda bidraget till utökade insatser. En annan enskild huvudman ansåg att de länge haft en god ekonomi i verksamheten och därför inte behövt kontrollera om kostnaderna hade minskat.

De kommunala huvudmännen såg däremot större utmaningar kopplat till att följa upp sina egna kostnader på grund av storleken på verksamheten. Samtliga intervjuade kommunala huvudmän hade utgått från informationen på Skolverkets webbplats men påpekar att Skolverkets vägledning inte är heltäckande och ger relativt stort utrymme för tolkningar. Flera intervjuade påtalar att det därmed finns en risk att huvudmännens beräkningar ser olika ut. En intervjuad tjänsteman framhöll samtidigt att det skulle vara svårt för en utomstående (exempelvis Skolverket) att granska de beräkningar som gjorts eftersom de bland annat innehåller uppskattningar av hur personal fördelas mellan olika skolformer. För att kunna fastställa korrektheten i fördelning kräver det i sig en djupare insyn i huvudmannens verksamhet.

5 Undersökning av administrativ tid

I syfte att undersöka vilken administration som statsbidraget ger upphov till har vi inom ramen för utvärderingen skickat ut två enkäter som syftar till att mäta den tid som huvudmännen lägger på administration av statsbidraget för en likvärdig skola.

Första enkäten rör den tid som huvudmannen lägger ned på administration kopplat till ansökan av statsbidraget. Enkäten skickades ut till samtliga huvudmän som fått en bidragsram för 2019. Den andra enkäten handlar om den administration som uppkommer i samband med att huvudmännen redovisar statsbidraget. Denna enkät skickades ut till samtliga huvudmän som begärt ut statsbidraget för 2018 i samband med att de redovisade statsbidraget.

Första enkäten skickades ut till samtliga huvudmän som erhöll en bidragsram för bidragsåret 2019. Bidragsåret 2019 var det 724 huvudmän som begärde ut statsbidraget. Av dessa besvarade 459 huvudmän enkäten, vilket motsvarar drygt 64 procent.

Andra enkäten gick ut till 638 huvudmän, vilket var antalet huvudmän som begärt ut statsbidraget för 2018.¹⁴ Av dessa var det 411 huvudmän som besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 64 procent.

Utformning av enkäterna

I enkäterna fick huvudmännen bland annat svara på hur mycket tid (angivet i antal timmar) de lagt ned på olika moment som rör ansökan och redovisningen av statsbidraget. De olika momenten som togs fram för ansökan och redovisningen framgår i tabell 2 nedan.

¹⁴ De huvudmän som inte inkommit med redovisning exkluderades.

Tabell 2. Moment i ansökan och redovisning

Moment i ansökan	Moment i redovisning
Besluta om att ansöka om statsbidraget	Ekonomisk administration efter tilldelningsbeslut, tex fördela medel till enheter, bokföringsteknisk hantering, återbetalning
Identifiera vilka uppgifter som krävs för ansökan samt samla in alla efterfrågade uppgifter	Identifiera vilka uppgifter som krävs för redovisning och samla in alla efterfrågade uppgifter
Sammanställa, bearbeta och analysera data och formulera texter till ansökan	Sammanställa, bearbeta och analysera data och formulera texter till redovisningen
Fylla i ansökan enligt Skolverkets mallar/system	Fylla i redovisningen enligt Skolverkets mallar/system
Kommunicera med Skolverket (frågor och svar, kompletteringar)	Kommunicera med Skolverket (frågor och svar, kompletteringar)

I enkäterna ombads huvudmännen att räkna in tiden för hela processen att ansöka och redovisa statsbidraget. Den tid som till exempel skulle anges för ansökan skulle även innefatta tiden för eventuellt arbete som påbörjats innan ansökan öppnade.

I enkäterna fick huvudmännen även svara på en fråga om hur pass tidskrävande de ansåg ansökan respektive redovisningen av statsbidraget för en likvärdig skola varit i jämförelse med andra statsbidrag som Skolverket administrerar, samt en fråga om vilka aktörer som varit involverade i ansökan respektive redovisning av statsbidrag för en likvärdig skola.

Tid huvudmännen lägger ned på administration av statsbidraget

I tabell 3 nedan framgår det totala antalet timmar som huvudmännen angett att de har lagt på administration av ansökan och redovisning samt det genomsnittliga antalet timmar per huvudman.

Tabell 3. Antal timmar som huvudmännen lagt på administration

Typ av huvudman	Ansökan			Redovisning		
	Antal huvudmän	Antal timmar	Genomsnittligt antal timmar per huvudman	Antal huvudmän	Antal timmar	Genomsnittligt antal timmar per huvudman
Enskild	249	3 767	15	202	2 635	13
Kommunal	206	8 723	42	204	6 430	32
Totalt	455	12 490	27	406	9 065	22

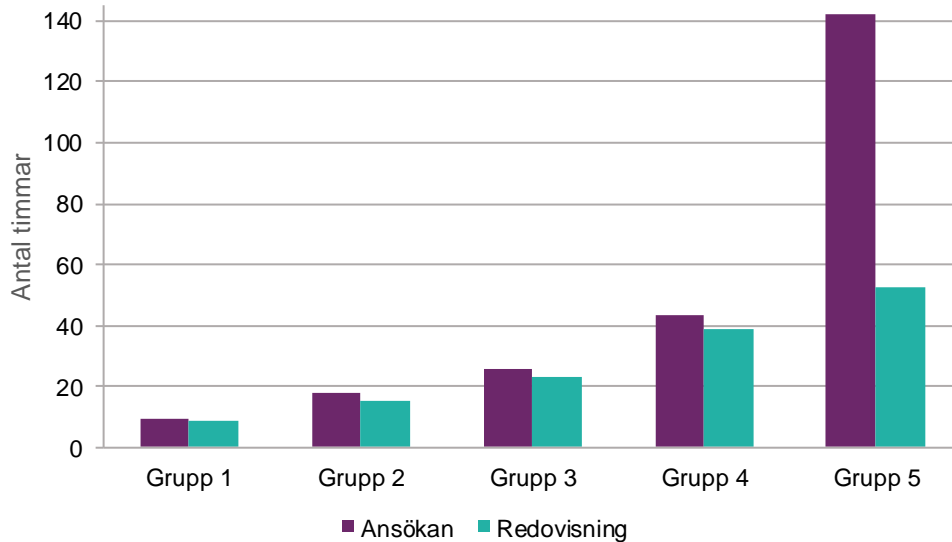
I tabell 3 framgår att de huvudmän som besvarat enkäten sammanlagt lagt ned 12 490 timmar på administration som rör ansökan om statsbidrag. De kommunala

huvudmännen anger att de lagt ned sammanlagt 8 723 timmar på att ansöka om statsbidrag, vilket motsvarar ungefär 218 arbetsveckor. Motsvarande siffra för de enskilda huvudmännen är 3 767 timmar, eller cirka 95 arbetsveckor. Vidare har huvudmännen sammanlagt lagt ned 9 065 timmar på administration som rör redovisningen av statsbidraget. De kommunala huvudmännen anger att de lagt ned sammanlagt 6 430 timmar (motsvarande 160 arbetsveckor) på att redovisa statsbidraget, medan de enskilda huvudmännen lagt ned 2 635 timmar (66 arbetsveckor) på detta moment.

Ett genomsnitt av tiden som huvudmännen anger att de lagt på ansökan och redovisningen visar att huvudmännen generellt bedömer att de lagt ned mer tid på ansökan jämfört redovisningen. I genomsnitt lade huvudmännen ned drygt 27 timmar på administration kopplat till ansökan av statsbidraget och cirka 22 timmar på den administration som redovisningen medför.

Enskilda huvudmän anger att de i genomsnitt lade ned ungefär 15 timmar på de moment som kopplar till att ansöka om statsbidraget. I jämförelse lade de kommunala huvudmännen i genomsnitt ned 42 timmar på att ansöka om statsbidraget. Gemensamt för båda typerna av huvudmän är att båda i genomsnitt lagt ner färre timmar på att redovisa statsbidraget. Enskilda huvudmännen lade i genomsnitt ned 13 timmar och kommunala huvudmän lade ned 32 timmar på detta moment.

Mängden tid som huvudmännen behöver lägga ned för att ansöka om eller redovisa statsbidraget beror troligtvis på flera olika faktorer. Det är till exempel rimligt att anta att större huvudmän med fler skolenheter och elever behöver lägga ned mer tid på att sammanställa och bearbeta data eller annan ekonomisk administration. I delrapport 1 grupperades huvudmännen som kvalificerades för bidraget in i fem grupper utifrån totalt elevantal och socioekonomiskt index. För att undersöka om det finns några skillnader mellan hur huvudmännen i de olika grupperna har svarat när det kommer till tid för administration har den genomsnittliga tiden som huvudmännen i respektive grupp anger att de lagt ned på administrationen av statsbidraget beräknats, se diagram 2 nedan.

Diagram 2. Genomsnittlig nedlagd tid på ansökan och redovisning (timmar) uppdelat per grupp¹⁵

Huvudmännen i grupp 1 och 2 kännetecknas av att de är mindre enskilda huvudmän med relativt få elever och skolenheter samt en liten administration. De flesta huvudmän i grupp 3–5 är kommuner. De mindre kommunerna återfinns i grupp 3 medan största huvudmännen, med fler än 30 skolenheter, återfinns i grupp 5. I diagrammet framgår att antalet timmar som huvudmännen i genomsnitt lägger ned på att ansöka och redovisa statsbidraget generellt sett ökar i takt med huvudmannens storlek. De mindre huvudmännen i grupp 1 och 2 lägger i snitt ned 9 respektive 17 timmar på att ansöka om statsbidraget, medan till exempel huvudmännen i grupp 4 och 5 i genomsnitt lägger ned 43 respektive 142 timmar på samma moment. Gemensamt för respektive grupp är att samtliga i snitt lägger ned mer tid på administration som kopplar till ansökan av statsbidrag, även om skillnaden mellan de olika momenten är större i grupp 3–5.

Det är tydligt att huvudmännen generellt har lagt ned mer tid på att ansöka om statsbidraget jämfört att redovisa statsbidraget. Det kan bero på att de moment som ingår i eller föregår ansökan, så som att identifiera insatser och utforma planen för statsbidraget, uppfattas som mer tidskrävande jämfört med de uppgifter som ingår i redovisningen. Det skulle även kunna bero på att det är fler personer som är inblandade i planering och utformning av insatser än antalet personer som arbetar med redovisningen. Detta återkommer vi till senare i rapporten.

¹⁵ Grupp 5 består av relativt få observationer. Genomsnittsvärdet för ansökan dras upp av en observation. Om denna exkluderas minskar genomsnittet för ansökan till 94 timmar.

Stor variation i enkätsvaren som rör nedlagd tid

Det finns en stor spridning när det kommer till antalet timmar som huvudmännen anger att de lagt ned på att ansöka om och redovisa statsbidraget. Gällande administration av ansökan sträcker det sig till exempel från några få huvudmän som anger att de sammanlagt lagt en timme till en huvudman som lagt 757 timmar. I de fall den angivna tiden har sett orimligt hög ut har vi ställt kontrollfrågor om hur huvudmannen har kommit fram till svaret.

Ett rimligt antagande är att tiden som huvudmännen lägger ned till viss del är beroende på deras storlek eller storleken på beloppet som de beviljats. En viss skillnad i nedlagd tid mellan till exempel de större huvudmännen i grupp 5 och de mindre huvudmännen i grupp 1 och 2 kan därför vara förväntad. Samtidigt finns det även relativt stor variation inom en och samma grupp. Att svaren varierar kan också vara ett utslag av olika ambitionsnivåer eller att huvudmännen har tolkat frågan i enkäten på olika sätt. Ett mer utförligt resonemang om detta återfinns i Bilaga 1.

De moment som huvudmännen lägger tid på i ansökan och redovisningen

Huvudmännen fick i enkäterna ange antalet timmar de lagt på respektive moment kopplat till ansökan och redovisningen. I tabell 4 visas andelen tid som huvudmännen sammanlagt på respektive moment i ansökan och redovisningen av statsbidraget.

Tabell 4. Nedlagda timmar per moment

Moment i Ansökan	Andel (procent) av total tid	Moment i Redovisning	Andel (procent) av total tid
Besluta om att ansöka bidraget	13	Ekonomisk administration efter tilldelningsbeslut, tex fördela medel till enheter, bokföringsteknisk hantering, återbetalning	33
Identifiera vilka uppgifter som krävs för ansökan samt samla in alla efterfrågade uppgifter	32	Identifiera vilka uppgifter som krävs för redovisning och samla in alla efterfrågade uppgifter	28
Sammanställa, bearbeta och analysera data och formulera texter till ansökan	48	Sammanställa, bearbeta och analysera data och formulera texter till redovisningen	29
Fylla i ansökan enligt Skolverkets mallar/system	6	Fylla i redovisningen enligt Skolverkets mallar/system	8
Kommunicera med Skolverket	2	Kommunicera med Skolverket	3

I tabell 4 kan vi bland annat se att huvudmännen på en aggregerad nivå har lagt ned ungefär hälften av tiden (cirka 48 procent) i ansökan på momentet ”Sammanställa, bearbeta och analysera data och formulera texter till ansökan”.

Därefter kommer momentet ”Identifiera vilka uppgifter som krävs för ansökan samt samla in alla efterfrågade uppgifter”, vilket motsvarar cirka 32 procent. Minst andel av tiden har lagts på att fylla i ansökan och att kommunicera med Skolverket.

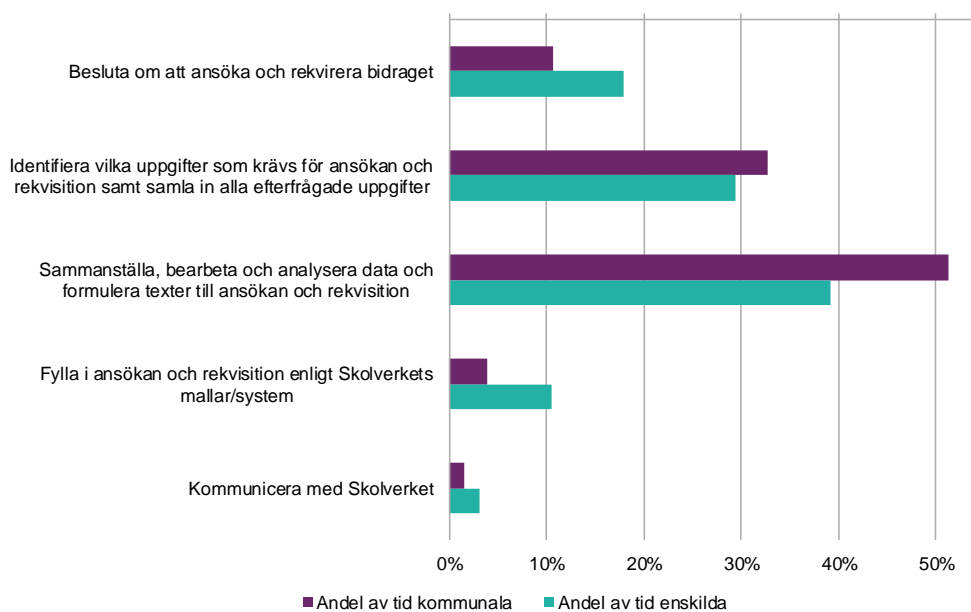
Angående redovisningen framgår bland annat att huvudmännen sammanlagt har lagt flest timmar på momentet ”Ekonomisk administration” följt av momentet ”Sammanställa, bearbeta och analysera data”.

Bilden utifrån tabell 4 stämmer väl överens med de kommentarer som vissa huvudmän har lämnat i enkäterna. Många av dessa menar att det varit väldigt enkelt och gått väldigt snabbt att fylla i ansökan. Det som huvudmännen menar tar tid är att identifiera och planera insatser, utforma planen eller beräkna underlag gällande kostnadsnivå, ofta för att dessa moment kräver insatser från flera olika personer.

Moment i ansökan

Resultaten för enskilda och kommunala huvudmän liknar varandra, men vissa skillnader går att urskilja, se diagram 3. I jämförelse med de enskilda huvudmännen har de kommunala huvudmännen lagt större andel av sin tid på momenten som omfattar att identifiera uppgifter som krävs för ansökan. De enskilda huvudmännen har lagt större andel av tiden på att besluta om att ansöka om statsbidrag, fylla i ansökan och kommunicera med Skolverket.

Diagram 3. Andel av tid (procent) per moment i ansökan om statsbidrag, uppdelat per huvudman



Ovanstående bild stämmer överens med det som framkommer i enkäten som omfattar momenten i redovisningen. De kommunala huvudmännen lägger i jämförelse med de enskilda mer av sin tid på att identifiera och samla in uppgifterna som krävs för redovisningen av statsbidraget samt ekonomisk

administration (till exempel fördela medel till skolenheter och bokföringsteknisk hantering). De enskilda huvudmännen lägger precis som i ansökan en större andel av sin tid på att fylla i redovisningen och kommunicera med Skolverket.

Att de kommunala huvudmännen uppfattar moment som att sammanställa och identifiera data samt ekonomisk administration som mer tidskrävande har troligtvis att göra med att de kommunala huvudmännen generellt är större med fler skolenheter och elever samt att de i genomsnitt beviljats ett högre belopp. Att de enskilda huvudmännen har lagt en större andel av sin tid på att fylla i ansökan och redovisningen samt att kommunicera med Skolverket kan bero på de, i jämförelse med de kommunala huvudmännen, är mer ovana att administrera statsbidrag och därmed inte lika vana att till exempel använda Skolverkets e-tjänst.

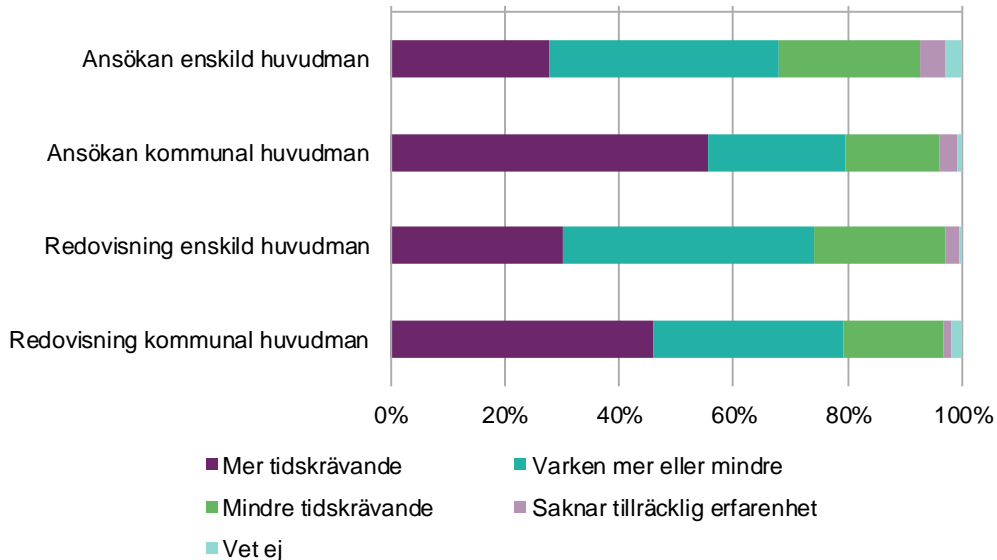
Moment i redovisningen

När svaren för de olika momenten i redovisningen delas upp utifrån vilken grupp huvudmännen tillhör, är det tydligt att huvudmännen i grupp 4 och 5 lägger störst andel av sin tid på momentet ”Ekonomisk administration” (till exempel fördela medel till enheter, bokföringsteknisk hantering). Huvudmännen i grupp 5 anger till exempel att de lagt ungefär hälften av sin tid på detta moment, vilket kan jämföras med de mindre huvudmännen i grupp 1 och 2 som har lagt ungefär 25 procent av sin tid på samma moment. Detta kan troligtvis förklaras av att huvudmännen i grupp 4 och 5 är större huvudmän, främst kommunala, med relativt många skolenheter.

Jämförelse med andra statsbidrag

I en av frågorna fick huvudmännen ange hur pass tidskrävande de upplever att administrationen av ansökan och redovisningen av statsbidraget har varit i jämförelse med andra statsbidrag som Skolverket administrerar.

På en aggregerad nivå är det ungefär 40 procent av huvudmännen som anger att de anser att ansökan och redovisningen av statsbidraget är mer tidskrävande än andra statsbidrag som administreras av Skolverket. Vidare är det cirka en tredjedel av huvudmännen som anser att ansökan av statsbidraget är varken mer eller mindre tidskrävande än andra statsbidrag. Motsvarande andel för redovisningen var 38 procent. Andelen huvudmän som anser att ansökan och redovisningen av statsbidraget är mindre tidskrävande än andra statsbidrag är ungefär 20 procent. I diagram 4 illustreras svaren utifrån vilken typ av huvudman som besvarat frågan.

Diagram 4. Andel huvudmän som svarat att ansökan och redovisning är mer eller mindre tidskrävande jämfört med andra statsbidrag, uppdelat på typ av huvudman

Kommentar: Alternativet "Saknar tillräcklig erfarenhet" lyder i enkäten i sin helhet: Saknar tillräcklig erfarenhet av andra statsbidrag för att kunna göra en jämförelse.

I jämförelse med de enskilda huvudmännen anser de kommunala huvudmännen i högre grad att både ansökan och redovisning av statsbidraget är mer tidskrävande än andra statsbidrag. En skillnad mellan de kommunala och enskilda huvudmännen är att kommunerna generellt anser att ansökan är mer tidskrävande än redovisningen, medan de enskilda har bedömt de båda momenten som ungefär lika tidskrävande. När det gäller ansökan är det ungefär 56 procent av de kommunala huvudmännen som anger att de uppfattar denna del som mer tidskrävande än andra statsbidrag. Gällande redovisningen uppfattar 46 procent av de kommunala huvudmännen detta moment som mer tidskrävande än andra statsbidrag. Bland de enskilda huvudmännen är de ungefär 30 procent som anser att ansökan och redovisningen är mer tidskrävande än andra statsbidrag. De flesta (cirka 40 procent) anser att det inte är någon skillnad jämfört med de andra statsbidragen.

Vilka funktioner som är involverade i ansökan och redovisningen

I en av frågorna i respektive enkät fick huvudmännen ange vilka funktioner som varit delaktiga i arbetet med att ansöka och redovisa statsbidraget. Utifrån en fyrgradig skala från ”i mycket stor utsträckning” till ”i mycket liten eller ingen utsträckning alls” fick respondenterna ange i vilken utsträckning följande yrkesroller varit delaktiga i arbetet:

- chef på huvudmannanivå
- tjänsteman på huvudmannanivå
- rektor eller biträdande rektor
- lärare eller annan pedagogisk personal

- annan yrkesgrupp

Utifrån svaren är det tydligt att det i huvudsak är chef på huvudmannnivå, tjänsteman på huvudmannanivå och rektor eller biträdande rektor som varit involverade i ansökan och redovisningen av statsbidraget. Lärare eller annan pedagogisk personal och andra yrkesgrupper har i båda momenten varit involverade i betydligt lägre utsträckning.

Det går att urskilja vissa skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän. När det kommer till ansökan är det bland de kommunala huvudmännen mer vanligt att en chef eller tjänsteman på huvudmannnivå varit involverad i arbetet. Till exempel är det knappt 70 procent av de kommunala huvudmännen som anger att en chef på huvudmannanivå varit involverad ”i mycket hög utsträckning”, jämfört med knappt 40 procent av de enskilda huvudmännen. Bland de enskilda är det betydligt mer vanligt att rektor eller biträdande rektor är den som är mest involverad i arbetet. Drygt 80 procent av de enskilda anger att denna funktion varit delaktig ”i mycket stor utsträckning”, jämfört med ungefär 20 procent av de kommunala huvudmännen. En annan skillnad är att lärare eller annan pedagogisk personal i högre grad varit involverad i arbetet hos de enskilda huvudmännen. Drygt 40 procent av de enskilda huvudmännen uppger att denna yrkesgrupp varit involverad i mycket eller ganska stor utsträckning jämfört med ungefär 10 procent av de kommunala huvudmännen.

En förklaring till skillnaden mellan kommunala och enskilda huvudmän kan vara att det bland de mindre enskilda huvudmännen med små organisationer kan vara svårt att prata om olika organisatoriska nivåer, då rektor och huvudman ibland kan vara samma person. På motsvarande sätt kan även lärare eller annan pedagogisk personal på de mindre enskilda skolorna ha dubbla roller med ansvar dels för undervisning, dels för att till exempel ansöka om statsbidrag.

Fler funktioner som är inblandade i ansökan

Vid en jämförelse mellan svaren som rör ansökan och redovisningen framgår att det generellt är något fler personer och funktioner som varit delaktiga i arbetet med ansökan. Till exempel är det mer vanligt att lärare eller annan pedagogisk personal ”i mycket hög grad” varit involverad i ansökan jämfört med redovisningen (cirka 10 procent av huvudmännen anger detta för ansökan jämfört med fem procent av huvudmännen för redovisningen). Att fler funktioner är inblandade i ansökan skulle kunna vara en delförklaring till att huvudmännen i genomsnitt anger att de lagt ner tid på administrationen för ansökan och även bedömer detta moment som mer tidskrävande.

6 Diskussion och slutsatser

Skolverket ska utvärdera konstruktion och ändamålsenlighet vad gäller förordningen för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Utvärderingen är avgränsad till att gälla ansökningsförfarandet och beslutsprocessen samt möjligheten till kontroll och uppföljning.

Låga trösklar för huvudmännen att ta del av bidraget

Ansökningsförfarandet har utformats för att det ska vara enkelt för huvudmännen att ta del av bidraget. Skolverket begär i stort sett inte in några uppgifter från huvudmännen annat än en försäkran om att de har tagit del av och uppfyller villkoren för bidraget. Det är därför svårt att föreställa sig hur ansökningsförfarandet skulle kunna förenklas ytterligare utan att försvåra Skolverkets möjlighet till uppföljning och kontroll av bidraget.

Denna utvärderings uppföljning av huvudmännens administrativa tid sätter fingret på svårigheten med att göra denna typ av mätning. Respondenterna själva anser att det är svårt att svara eftersom flera personer är involverade. De gör också olika tolkningar av vad som ska inkluderas i administrativ tid. Sammantaget är det en stor spridning i svaren, både på grund av olika tolkningar av frågan och som ett resultat av huvudmännens olika förutsättningar. Det saknas också andra studier av administrativ tid för jämförbara statsbidrag att utgå ifrån, vilket gör det svårt att uttala sig om omfattningen av administrationen.

Sex av tio huvudmän anser att bidraget är i nivå med, eller mindre tidskrävande än andra statsbidrag. Resterande huvudmän tycker att bidraget är mer tidskrävande än andra statsbidrag riktade till skolsektorn. Kommunala och större enskilda huvudmän har lagt ned mer administrativ tid. Generellt anser de kommunala huvudmännen att arbetet varit mer tidskrävande i förhållande till andra statsbidrag. Framförallt gäller detta ansökningsprocessen, och i synnerhet framtagandet av planen, där det förefaller vara fler personer som involveras, vilket sammantaget skapar en stor administration. Samtidigt beskriver de intervjuade huvudmännen att en stor del av det arbete som läggs ner på planen sannolikt skulle ha skett ändå i det reguljära planeringsarbetet. Skolverkets slutsats är att ansökningsförfarandet gör det enkelt för huvudmännen att ta del av statsbidraget men de villkor som följer av bidraget (framförallt arbetet med planen) ger upphov till en viss administration för huvudmännen.

Baserat på utfallet från ansökningsomgångarna 2018 och 2019 tycks det nuvarande ansökningsförfarandet inte utgöra någon väsentlig tröskel som hindrar huvudmän att ta del av bidraget. I den senaste bidragsomgången ansökte samtliga kommuner om bidraget och en stor andel de kommunala huvudmännen valde att begära ut hela den tilldelade bidragsramen. Framförallt var det små enskilda huvudmän som inte ansökte om bidraget. Dessa hänvisar till en krävande administration som hinder för att ta del av bidraget. En anledning till detta kan vara att denna grupp av huvudmän, på grund av sin begränsade administrativa kapacitet, kan ha svårt att ta del av alla typer av statsbidrag. Det vill säga oberoende av vilka typer av

förenklningar som Skolverket inför. Samtidigt har antalet små huvudmän som söker bidraget ökat. Både kännedomen om bidraget och storleken på bidragsramen tycks påverka dessa huvudmäns benägenhet att söka bidraget. Därför är det troligt att bidraget får en ännu större täckning bland dessa huvudmän när det med tiden blir allt mer känt och etablerat bland huvudmännen.

Huvudmännen pekar på risker med ett för stort beroende av statsbidrag

De intervjuade huvudmännen uppfattar generellt att statsbidraget lämpar sig väl för att anpassa till de egna identifierade behoven. Bidraget möjliggör att insatser kan utformas utifrån de egna behoven snarare än att huvudmannen tvingas anpassa verksamheten efter vilka statsbidrag som för tillfället erbjuds.

Samtidigt visar intervjuerna med huvudmännen att det finns olika tankar om bidragets varaktighet. Vissa huvudmän känner en osäkerhet inför hur pass långvarigt statsbidraget för en likvärdig skola kommer att bli, och vad som i så fall kommer att hända med andra riktade statsbidrag inom skolsektorn. Detta har i sin tur en påverkan på vilka insatser som huvudmännen väljer att finansiera med bidraget. Vissa huvudmän prioriterar insatser som innebär långsiktiga kostnader som kan vara svåra att snabbt justera om bidraget skulle trappas ner eller helt utebli. Andra huvudmän ser denna risk men väljer ändå att låta bidraget finansiera permanenta resursförstärkningar som exempelvis ytterligare lärare, skolledare eller personal inom elevhälsan. Även om ambitionen finns att använda bidraget till långsiktiga resursförstärkningar påtalar flera huvudmän att bristen på behörig personal inom skolan och elevhälsan begränsar möjligheterna att genomföra de insatser som anses vara nödvändiga.

Flera huvudmän uttrycker oro över den ökade ovisshet som bidraget ger upphov till. Att som huvudman ta del av bidraget innebär ett risktagande som handlar om beroendet av statliga bidrag som ges för ett år i taget. Att statsbidragen generellt följs av olika villkor skapar en administrativ utmaning. Flera intervjuade huvudmän efterfrågar en sammanslagning av de riktade statsbidragen generellt.

Bidragsramarnas storlek har också betydelse för hur stora ekonomiska risker som bidraget uppfattas utgöra. Bidragets andel av huvudmännens samlade budget för grundskola och förskoleklass är nu på en sådan nivå att huvudmännen generellt kan hantera att oförutsett behöva återbetala bidraget. I takt med att bidraget uppgår till en större andel av huvudmännens samlade budget så ökar riskerna med att ta del av bidraget. Skolverket befarar att osäkerheten om bidragets storlek och varaktighet över tid adderar till huvudmännens redan idag svåra situation att bedriva långsiktig planering av skolverksamheten som Riksrevisionen pekade på i sin granskning av de riktade statsbidragen inom skolsektorn 2017.¹⁶

¹⁶ Riksrevisionen 2017:30.

Om Skolverkets möjligheter till kontroll och uppföljning

Bidraget har utformats så att det ska vara enkelt för huvudmännen att söka. Det innebär att huvudmännen själva ska säkerställa att de uppfyller villkoren i förordningen. Skolverket föreskriver inte vilken information som huvudmännens planer ska innehålla. Inte heller vilka typer av insatser som huvudmännen kan använda bidraget till. Istället begränsas insatserna endast av det som framgår av förordningen. Detta ligger i linje med principen att huvudmännen utifrån en analys av lokala behov ska kunna utforma sina insatser. Skolverket har tolkat syftet med bidraget att myndigheten inte ska verka normerande eller styrande i hur bidraget används av huvudmännen. Som en följd av detta uppmanar Skolverket huvudmännen att följa upp sina insatser men begär inte att huvudmännen ska redovisa detta. Skolverket bidrar däremot med stöd till huvudmännen i sitt arbete med att utforma insatser.

Skolverket gör bedömningen att det är möjligt att kontrollera villkoret som innebär att huvudmännen inte får minska sina kostnader jämfört med ett genomsnitt av de tre föregående åren. Däremot innebär den kontrollprocedur som Skolverket har utvecklat att vissa transaktionskostnader uppstår i form av ökad administration för både huvudmännen och för Skolverket. Dessutom måste ett omställningsarbete ske, både internt på myndigheten och i huvudmännens organisationer.

Om Skolverket ska öka omfattningen av kontrollen krävs en omprioritering eller ett tillskott av personal med särskild kompetens när det kommer till uppföljning och kontroll som arbetar med detta. Skolverket har identifierat behov av att stärka arbetet med fördjupade uppföljningar och kontroller av hur statsbidrag använts generellt. Generaldirektören har därför beslutat om en organisationsförändring som syftar till att ge avdelningen för handläggning förutsättningar att stärka detta arbete. Förändringen innebär bland annat att Skolverket kommer rekrytera ny kompetens som primärt kommer att arbeta med att kontrollera och följa upp hur statsbidragsmedel används. Förändringarna kommer slå igenom fullt ut under våren 2020.

Skolverkets kontroller ställer också krav på huvudmännen som tar del av bidraget. Huvudmännen förutsätts själva kontrollera att de inte har minskat sina kostnader enligt den definition som Skolverket har utformat. Detta innebär att vissa huvudmäns uppföljning av de egna kostnaderna och kostnader kopplade till statsbidrag måste göras på ett annat sätt än vad som är fallet idag. Antingen genom justeringar i den egna redovisningen eller genom att dokumentera uppgifterna parallellt. Skolverkets kontroller förutsätter också att huvudmännen i efterhand kan ge Skolverket underlag som visar att de inte har minskat de egna kostnaderna. Det krävs också att huvudmännens ekonomiska redovisning är ordnad på ett sådant sätt att myndigheten kan ges insyn i och kontrollera huvudmannens beräkningar.

Skolverket har i uppdrag att förbereda införandet av den insamling av ekonomisk information på skolenhetsnivå.¹⁷ En sådan insamling innebär att huvudmannen kan komma att rapportera såväl intäkter som kostnader för bland annat de kategorier som omfattas av statsbidraget. Om denna insamling införs krävs samordning för att hålla nere huvudmännens totala uppgiftslämnarbörda. Samtidigt skulle den i en förlängning öppna upp för möjligheter att effektivisera Skolverkets kontroll av kostnadsvillkoret.

Utmaningar med bidraget på sikt

De huvudmän som intervjuats i denna utvärdering utgör en begränsad grupp och deras svar bör därför tolkas med försiktighet. Likväl ger deras utsagor en indikation om hur huvudmän i en bredare bemärkelse ställer sig till detta statsbidrag. Huvudmännen har förståelse för att bidraget villkoras med att huvudmännen inte får minska de egna kostnaderna för undervisning i grundskola, förskoleklass och elevhälsa. Samtidigt lyfts flera utmaningar med villkoret fram. Flera huvudmän, i synnerhet de kommunala, ser att de på sikt kan få svårt att söka bidraget på grund av att de inte kan efterleva villkoret. Detta på grund av att kommunen som helhet går mot ett mer ansträngt ekonomiskt läge. De säger sig också känna till andra kommuner som befinner sig i en liknande situation.

SKL tillfrågade inför sin ekonomirapport i december 2018 kommunernas ekonomichefer om de avser att söka statsbidraget för en likvärdig skola. Enkäten besvarades av 228 kommuner och tre procent av ekonomicheferna bedömde att kommunen inför 2019 inte kunde söka bidraget på grund av de kommer att minska sina kostnader. Sju procent avsåg att söka bidraget och göra neddragningar på andra verksamheter än grundskola, förskoleklass och elevhälsa.¹⁸

SKL bedömer i sin ekonomirapport för maj 2019 att kommuner och regioner går mot ett svårare ekonomiskt läge. Bakgrunden till analysen är att alltför många kommuner har svårt att nå balanskravet på två procent samtidigt som kommunernas skulder ökar. Balansen mellan intäkter och kostnader kommer att vara svårare att upprätthålla samtidigt som kommunerna ska möta de investeringsbehov som finns vad gäller exempelvis skola och äldreomsorg. Det finns också en generell brist på personal inom den kommunala sektorn. SKL menar att lösningen delvis innebär att kommunerna måste effektivisera och hitta andra metoder för att klara sitt uppdrag. Läget är enligt SKL bekymmersamt eftersom de bedömer att en lågkonjunktur kommer att inträffa under senare delen av 2019 eller i början av 2020.¹⁹

Huvudmännens tvekan inför bidraget syns dock inte i utfallet. I de två hittills genomförda ansökningsomgångarna har (med ett fåtal undantag) samtliga

¹⁷ Skolverkets regleringsbrev 2018-12-20. Punkt 18. Förbereda insamling och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå.

¹⁸ SKL 2018

¹⁹ SKL 2019

kommunala huvudmän sökt bidraget. Likaså söker en ökande andel av de enskilda huvudmännen bidraget. Likväl ser Skolverket allvarligt på den situation som kommunerna själva beskriver och att det ekonomiska läget på sikt kan leda till neddragningar. Även om intentionen med kostnadsvillkoret är att ”skydda” huvudmännens egna investeringar till skolan så är det inte säkert att bidraget utgör en så pass stor del av huvudmännens samlade budget att det leder till att huvudmännen över tid avstår från neddragningar inom grundskolan, förskoleklass och elevhälsa. Utifrån kommunernas perspektiv kan det finnas andra verksamheter som uppfattas vara lika prioriterade som skolan.

Om förordningens konstruktion och ändamålsenlighet

Skolverket kan i dagsläget inte bedöma huruvida förordningens konstruktion är ändamålsenlig. Detta beror dels på att statsbidraget är en ny typ av bidrag som ännu inte har etablerats fullt ut bland huvudmännen, dels att kontrollen av bidraget (och i synnerhet kostnadsvillkoret) ännu inte har prövats fullt ut. Däremot kan vi, baserat på den information vi har tillgång till, redogöra för ett antal förhållanden som bör bevakas framöver.

Det finns en risk för att kostnadsvillkoret får följdverkningar som bidrar till en snedfördelning av bidraget och orättvisa förhållanden mellan olika typer av huvudmän. Kostnadsvillkoret förutsätter att huvudmännen kontinuerligt över tid inte minskar kostnaderna, utan att hänsyn tas till de ekonomiska förutsättningar som huvudmännens beslut om finansiering baseras på.

I ett framtida läge, med eventuellt försämrade ekonomiska förhållanden för den kommunala sektorn, kan vissa kommuner tvingas avstå från att ta del av bidraget. Det är rimligt att anta att de kommuner som har den mest ansträngda ekonomin är de som i ett första skede hamnar i ett sådant läge. Detta riskerar att snarast att förstärka ojämlikheten i finansieringen av skolan då dessa kommuner finner sig tvungna att göra neddragningar och därmed inte kan ta del av statsbidraget, samtidigt som andra kommuner med en mer gynnsam ekonomisk utveckling kan fortsätta att ta del av bidraget. Om kommunens neddragningar innebär att ersättningen (elevpengen) till de enskilda huvudmännen som verkar i kommunen minskar är det sannolikt att även dessa huvudmän finner det nödvändigt att justera sina kostnader.

Kommuner i tillväxt har pekat på utmaningar med bidraget kopplat till ett stadigt tillflöde av elever. Om detta inte i samma takt kompenseras med ökade personalkostnader kan huvudmannen göra sig skyldigt till en kostnadsminskning per elev. Detta utan att det funnits en intention om att minska de egna kostnaderna för undervisning, det kan snarare handla om ledtider i att rekrytera ny personal eller nya skoletableringar.

Enskilda huvudmän lyder inte under samma ansvar att ta emot alla elever som är i behov av skolgång och har därmed en annan möjlighet att kontrollera för att antalet elever ligger i balans med den personal som huvudmannen har.

Referenser

Riksrevisionen 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.*

Skolverket (2018a). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 1.*

Skolverket (2018b). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 2.*

Statistiska centralbyrån (2018). *Resursfördelningsmodell för fördelning av statsbidrag till huvudmän.*

Sveriges kommuner och landsting (2018). *Ekonomirapporten, december 2018.*

Sveriges kommuner och landsting (2019). *Ekonomirapporten, maj 2019.*

Bilaga 1 Tillvägagångssätt

Uppdraget

Genom ändringsbeslut om Skolverkets regleringsbrev den 26 april 2018 samt 28 juni 2018 har myndigheten fått i uppdrag att utvärdera statsbidraget för en likvärdig skola enligt följande:

Utvärdering av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling - förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling

Skolverket ska utvärdera förordningens konstruktion och ändamålsenlighet vad avser förordningens bestämmelser om ansökningsförfarandet och beslutsprocessen samt möjligheten till kontroll och uppföljning. I detta ingår bland annat att undersöka hur huvudmännens benägenhet att ta del av bidraget påverkas av ansökningsförfarandet, beslutsprocessen och övriga villkor samt vilken administration som bidraget ger upphov till. Utvärderingen ska fokusera särskilt på det villkor som något förenklat innebär att huvudmannen under bidragsåret inte får sänka de egna kostnaderna för personal i förskoleklassen eller undervisning och elevhälsa i grundskolan och vilka konsekvenser villkoret får för huvudmännen. Utvärderingen ska vidare omfatta Skolverkets möjlighet att följa upp efterlevnaden av villkoret. Skillnader mellan olika typer av huvudmän ska särskilt beaktas. Skolverket ska vid behov föreslå nödvändiga förordningsändringar.

Deskriptiv analys

Den deskriptiva analysen baseras på Skolverkets datamaterial och underlag som samlats in och tagits fram vid fördelning och beslut om bidragsram samt vid ansökan och utbetalning av statsbidraget. Uppgifterna kompletteras med Skolverkets officiella statistik som används för att gruppera huvudmännen vad gäller elevantal och skattad andel elever som inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Enkät till huvudmän som inte begärt ut bidraget

Inom ramen för utvärderingen har två enkäter skickats ut till de huvudmän som inte begärt ut statsbidraget. Den första enkäten, som skickades till de huvudmän som inte begärt ut statsbidraget för bidragsåret 2018, gick ut till 208 huvudmän. Enkäten besvarades av 73 huvudmän, vilket ger svarsfrekvens på 35 procent.

Den andra enkäten skickades till de 141 huvudmän som inte begärt ut statsbidraget för bidragsåret 2019. Några huvudmän som inte besvarat enkäten kontaktades även via telefon. Sammanlagt fick vi in 41 svar, vilket ger en svarsfrekvens på 29 procent.

Enkäterna bestod av tre frågor:

1. Varför har din huvudman inte begärt ut statsbidraget för en likvärdig skola för 2018/ 2019?

2. Är det någon förändring i statsbidraget som vi från Skolverket kan göra för att öka möjligheterna för din huvudman att begära ut statsbidraget för en likvärdig skola?
3. Planerar ni att begära ut statsbidraget för en likvärdig skola 2019/2020?

Huvudmännen fick svara på frågorna 1–2 i fritext, vilka i efterhand kategoriserades efter anledningar till att de inte begärde ut bidraget.

Enkät till huvudmän om administrativ tid

I syfte att undersöka vilken administration som statsbidraget ger upphov till har två enkäter som syftar till att mäta den tid som huvudmännen lägger på administration av statsbidraget för en likvärdig skola skickats ut. En av enkäterna rörde den tid som huvudmannen lägger ned på administration kopplat till ansökan av statsbidraget och en handlade om den administration som uppkommer i samband med att huvudmännen redovisar statsbidraget

Enkät om administration kopplat till ansökan

Enkäten om administrationen kopplat till ansökan skickades ut till totalt 861 huvudmän, vilket var antalet huvudmän som erhöll en bidragsram för bidragsåret 2019. Enkäten skickades ut i samband med att ansökan om statsbidraget öppnades. Sammanlagt besvarade 459 huvudmän enkäten. Bidragsåret 2019 var det 725 huvudmän som begärde ut statsbidraget, andelen som besvarade enkäten av dessa var därmed drygt 64 procent.

Enkät om administration kopplat till redovisning

Enkäten som handlade om administration kopplat till redovisningen av statsbidraget gick ut till 683 huvudmän, vilket var antalet huvudmän som begärt ut statsbidraget för 2018. Av dessa var det 411 huvudmän som besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 60 procent. Enkäten skickades ut i början av april strax efter att statsbidragets redovisningsperiod avslutats.

Utformning av enkäterna

I enkäterna fick huvudmännen svara på nedanstående frågor. De moment som togs fram i fråga 1 var delvis olika i enkäten om ansökan och enkäten om redovisningen. De moment som togs fram för respektive enkät framgår av tabell 2 i rapporten. Fråga 2 – 4 var samma i båda enkäterna.

1. Hur mycket tid har ni som huvudman sammantaget lagt ner på att ansöka/redovisa statsbidrag för en likvärdig skola? Svara genom att ange tiden som lagts på nedanstående arbetsmoment. Ange i timmar (heltal). Inkludera samtliga funktioner och förvaltningar
2. Sammantaget, hur pass tidskrävande upplever ni att ansökan/redovisning av statsbidrag för en likvärdig skola har varit för er som huvudman i jämförelse med andra statsbidrag som Skolverket administrerar? Tänk på att i svaret inkludera tiden som samtliga aktörer lagt ned.

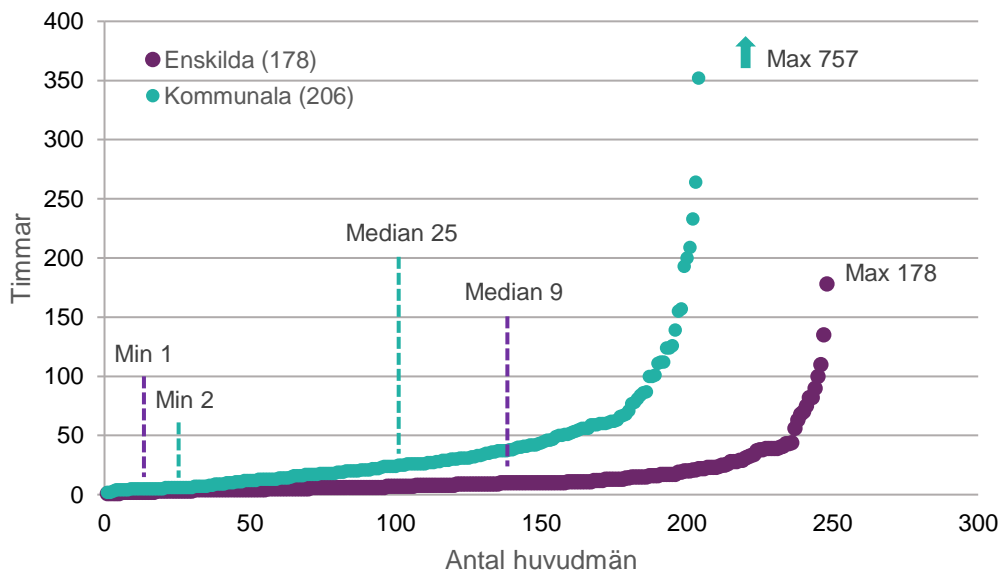
3. Vilka aktörer har varit involverade i ansökan/redovisning för statsbidrag för en likvärdig skola?
4. Är det något övrigt som ni vill tillägga angående er ansökan/redovisning av statsbidrag för en likvärdig skola?

Stor variation i enkätsvaren som rör nedlagd tid

Det finns en stor spridning när det kommer till antalet timmar som huvudmännen anger att de lagt ned på att ansöka om och redovisa statsbidraget. Gällande administration av ansökan sträcker det sig till exempel från några få huvudmän som anger att de sammanlagt lagt en timme till en huvudman som lagt 757 timmar. I de fall den angivna tiden har sett orimligt hög ut har vi ställt kontrollfrågor om hur huvudmannen har kommit fram till svaret.²⁰

I diagram 5 nedan framgår spridningen av svar om administration av ansökan.

Diagram 5. Antal timmar som respektive huvudman har uppgett för administration av ansökan²¹



Ett rimligt antagande är att tiden som huvudmännen lägger ned till viss del är beroende på deras storlek eller storleken på beloppet som de beviljats. En viss skillnad i nedlagd tid mellan till exempel de större huvudmännen i grupp 5 och de mindre huvudmännen i grupp 1 och 2 kan därför vara förväntad. Samtidigt finns det även relativt stor variation när det kommer till den tid som huvudmännen

²⁰ Efter kontrollfrågorna togs ett svar bort på grund av att de hade inkluderat tid som gick utöver det som frågan avsåg. Vidare var det totalt sju huvudmän som angav att de lagt 0 timmar på antingen ansökan eller redovisningen, då de inte bedömde att det var möjligt att uppskatta tiden. Även dessa svar togs bort.

²¹ En utläggare på 757 är borttagen för att öka tydligheten i diagrammet.

inom en och samma grupp angett att de lagt ned på administration av statsbidraget.

Utifrån det tillgängliga materialet är det svårt att fastställa orsaken till att svaren varierar så pass mycket mellan huvudmän inom en och samma grupp. Det kan vara ett utslag av olika ambitionsnivåer eller att de lagt upp arbetet med ansökan på olika sätt. Det är till exempel troligt att de huvudmän som involverat många olika personer i sitt arbete har angett ett högre antal timmar jämfört med huvudmän som lagt upp arbetet på annat sätt. En kommunal huvudman som angett ett relativt högt antal timmar beskriver till exempel sitt arbete med att ta fram ansökan på följande sätt:

Vi har avsatt 4 timmar à 4 gånger för nio personer i ledningsgruppen, bara det 144 timmar samt tre timmar för samtliga rektorer för att delta i arbetet. 20 personer à 3 gånger 60 timmar. Dessutom har åtgärdsplanen tagit 20 timmar att skriva. Till detta kommer sedan planeringstid på respektive skola där insatser ska planeras konkret.

Den stora variationen i tid kan även bero på att huvudmännen har uppfattat de uppgifter som de skulle lämna i enkäten på olika sätt eller att vissa huvudmän inte bedömt det som möjligt att beräkna all den tid som lagts ned och därför gjort en uppskattning av tiden. I kommentarerna till enkäterna framgår att vissa huvudmän har bedömt det som mycket svårt att beräkna den tid som lagts på de olika momenten. Vissa uppger att de har behövt uppskatta tiden i efterhand vilket de menar gjort det svårt att ange ett exakt antal timmar som de lagt ned på administrationen. Andra menar att det är svårt att uppskatta tiden eftersom arbetet ofta innefattar flera olika enheter och personer. Det finns även några huvudmän som menar att det är svårt att bedöma tidsåtgången för detta bidrag separat från andra, då arbetet med bidraget ofta sker som del i huvudmannens bidragshantering i stort.

Det finns också exempel på huvudmän som anger att de för ansökan inte räknat med det planeringsarbete som föregick ansökan. Antingen eftersom de uppfattat att detta inte skulle tas med i beräkningen eller för att de har bedömt att denna tid inte går att uppskatta.

Intervjuer med huvudmän

Huvudmännen har delats in i fem grupper beroende på totalt elevantal och socioekonomiskt index (se bilaga 2). Utifrån dessa fem grupper har sedan urvalet baserats på medianvärdet för gruppen. Viss hänsyn har tagits till att uppnå geografisk spridning i urvalet. Sammanlagt valdes tio huvudmän ut.

Huvudmännen kontaktades via e-post och tillfrågades om att delta i en intervju. Inför intervjutillfället fick huvudmännen ta del av våra frågor och fick själva avgöra vilka personer som deltog vid intervjun. Huvudmannen har också blivit ombedd att lämna in sin plan före intervjun. Intervjuerna har huvudsakligen genomförts på plats hos huvudman eller om så inte har kunnat ordnas via telefon.

Frågeanalys

För att komplettera enkätundersökningen har även en analys av de frågor som huvudmän ställt till Skolverket om bidraget för en likvärdig skola genomförts. De frågor som inkluderats i analysen är de frågor som kommit in till statsbidragsenhetens funktionsbrevlåda under perioden 1 november 2018–28 februari 2019 och till Skolverkets upplysningstjänst via e-post och telefon under perioden 15 januari–28 februari. En liknande analys genomfördes även inom ramen för delrapport 1 av denna utvärdering, i denna rapport analyserades de frågor som inkommit under perioden februari till och med november 2018.²²

För att strukturera analysen av de frågor som kommit in har vi tagit fram en sammanställning med tio olika frågekategorier. Tabell 5 sammanfattar de kategorier av frågeområden som används i analysen av de inkomna frågorna. Exempelfrågorna i tabell 5 är inte exakta återgivning av de frågor som ställdes av huvudmännen. Samma frågekategorier användes även i delrapport 1.

Tabell 5. Frågekategorier.

Frågekategori	Exempel på frågor inom kategorin
Skillnad statsbidraget Ökad jämlikhet och Likvärdighet	Hur förhåller sig likvärdighetsbidraget till jämlikhetsbidraget, till exempel vilka skillnader och likheter finns? Går det söka båda bidragen?
Konsekvenser för andra statsbidrag	Hur förhåller sig likvärdighetsbidraget till övriga statsbidrag? Dvs. vilka andra statsbidrag kan vi söka samtidigt och kommer några ersättas av statsbidraget för stärkt likvärdighet?
Söka bidrag	När och hur söker/begär man ut bidraget?
Storlek på statsbidrag per huvudman	Hur stort är statsbidraget (per huvudman)? Hur har bidragsramarna beräknats och hur ser förändringen ut över tid?
Allmänna villkor för statsbidraget	Vad ska/kan statsbidraget användas till (dvs. vilka insatser/kostnader och till vilka skolformer)?
Plan för insatser	Hur tar vi fram en plan för insatser och vad ska den innehålla?
Fördelning av statsbidraget mellan skolor	Hur fördelar vi statsbidraget mellan skolor?
Kostnadsvillkor	Vad innebär vår "kostnadsnivå" dvs. att vi inte får minska våra kostnader under den perioden? Hur tas kostnadsnivån fram och under vilka särskilda skäl får vi minska våra kostnader? Vad ska vi ta med i beräkningen av kostnader för skola och förskoleklass för att säkerställa att vi inte minskar våra kostnader?
Redovisning och uppföljning	Hur kommer Skolverket genomföra redovisning/uppföljning av bidraget och vilka uppgifter ska vi lämna in vid redovisningen/uppföljningen?
Övriga frågor	Frågor som inte har kunnat kategoriseras i någon av de övriga kategorierna.

De medarbetare på Skolverkets upplysningstjänst som tagit emot samtalen eller e-postmeddelandena har sorterat frågorna under den kategori som ligger närmast

²² Skolverket (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling: Delredovisning 1.*

den fråga som huvudmannen ställt. De e-postmeddelanden som inkommit till statbidragseenhetens funktionsbrevlåda har på motsvarande sätt sorterats in under samma kategorier. Om en huvudman ställt flera frågor i samma e-postmeddelande som rör olika kategorier har respektive fråga räknats och sorterats under den kategori som ligger närmast den ställda frågan.