

Huvudmännen i bidragsdjungeln

En kritisk studie av de riktade statsbidragens upplägg och relevans

Niklas Ljunglöf
Maximilian Björklund-Claesson

Abstract

In recent times there have been a growing public discussion in Sweden regarding targeted contributions from the state to the schools. The principals from municipalities all over the country have been letting their voices be heard that they are not pleased with how the current system is set up. An overwhelming administrative work and endless terms attributed to these contributions are just some of the arguments made on this side for replacing the current system with a new one, centered around more general contributions.

The state's arguments in favour of the existence of the targeted contribution are lesser known, however. By analysing documents capturing both the municipalities and the state we aim to shed light on how the different sides approach the phenomenon of targeted contributions. The choice of method for this is the analytical tool of Carol Bacchi, in which she develops a set of questions to expose underlying representations of a problem: What's the problem represented to be? . Through this method, we find that that although they both share a lot of the same views on the problematic consequences of these targeted contributions, they differ in how the solution is best presented.

Nyckelord: riktade statsbidrag, decentralisering, skola, Carol Bacchi, stat,
kommun

Antal ord: 9 651

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.1.1 Kommuners självbestämmanderätt och subsidiaritetsprincipen.....	1
1.1.2 Generella och riktade statsbidrag.....	1
1.1.3 De riktade statsbidragen är kritiserade av många kommuner.....	2
1.2 Syfte och frågeställning.....	3
1.2.1 Syfte.....	3
1.2.2 Avgränsning och frågeställningar.....	3
2. Teori	5
2.1 Problemlösande vs. problemformulerande politik.....	5
2.1.1 Politiken formulerar problem snarare än att reagera mot dem.....	5
2.1.2 Subjektifiering av samhällsaktörer.....	5
3. Metod och material	7
3.1. Metodologisk kontext.....	7
3.2 What's the problem represented to be?.....	8
3.3 Empiriskt material.....	9
4. Analys	11
4.1 Riktade statsbidrag till skolväsendet.....	11
4.1.1 Hur presenteras det problem som bidragen är tänkta att lösa?.....	11
4.1.2 Vilka antaganden ligger till grund för denna problemformulering i regeringens skrivelse?.....	12
4.1.3 Vad lämnas oproblematiserat med denna problempresentation?.....	14
4.1.4 Vilka diskursiva, upplevda och subjektifierande effekter uppkommer av denna problempresentation?.....	16
4.2 Statsbidraget för likvärdig skola.....	17
4.2.1 Hur presenteras det problem som bidraget är tänkt att lösa?.....	17
4.2.2 Vilka antaganden ligger till grund för denna problemformulering?.....	18
4.2.3 Vad lämnas oproblematiserat med denna problempresentation?.....	19
4.2.4 Vilka diskursiva, upplevda och subjektifierande effekter uppkommer av denna problempresentation?.....	20
5. Diskussion och slutsats	22
5.1 Hur skiljer sig den generella debatten om riktade statsbidrag från debatten om det specifika?.....	22
5.2 Dualistisk styrning ger oklar ansvarsfördelning.....	23
5.3 Slutsatser.....	23
5.3 Förslag på vidare forskning.....	24
5.3.1 Skolväsendet och ansvarsutkrävande.....	24
5.3.2 Tillitsproblem mellan stat och kommun?.....	24
Referenser	26

1. Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Kommuners självbestämmanderätt och subsidiaritetsprincipen

I Sverige är kommunernas ansvarsområden tydligt deklarerade i både lagstiftning och olika policydokument, och den största andelen av gemene mans inkomstskatt går till finansiering av kommunernas verksamhet. I grundlagen fastställs också att kommunerna har självbestämmanderätt inom sina ansvarsområden, så länge de håller sig inom ramen för vad nationell policy och lagstiftning tillåter. Bakgrunden till detta decentraliserade system är tanken om att beslut som fattas så nära medborgarna som möjligt generellt sett är mer hållbara och bra för de individer besluten berör. Detta ska möjliggöra en större flexibilitet i beslutsfattandet och stärka den förda politikens legitimitet, både utflödes- och inflödesmässigt.

Utöver lagstiftning finns flertalet styrmedel som staten kan använda för att få inflytande över kommunerna. De bär exempelvis rätten att ändra dess gränser, liksom sammanslå och dela upp dem. De vanligaste använda styrmedlen är olika typer av ekonomiska incitament. Det kommunala omfördelningssystemet är väl känt och omfördelar skatteinkomster från mer välbärgade kommuner till kommuner som är i behov utav mer finansiellt stöd. Sedan finns också de olika statsbidragen, som på olika sätt tillför statliga pengar till kommunernas kassor. Dessa bidrag utgör tillsammans med flertalet statliga styrmedel över kommunerna föremål för en ständigt pågående diskussion om var gränsen för statligt inflytande bör gå, både ur ett normativt och rent juridiskt perspektiv. Vi hoppas med denna studie kunna bidra till denna diskussion genom att fokusera på de statligt riktade bidragen till skolor.

1.1.2 Generella och riktade statsbidrag

Det finns två typer av bidrag tillgängliga från stat till kommun som skiljer sig i natur och upplägg. Det första av dem kallas för ett generellt eller allmänt statsbidrag som kännetecknas av två huvuddelar; dels ett sammanslaget statligt bidrag och bidrag för utjämning av kommunernas inkomster, dels ett kostnadsutjämningsbidrag finansierat av den kommunala sektorn (Bäck et.al. 2015:208). Den andra typen av statsbidrag, vanligt förekommande innan reformer på området under 1990-talet, kallas för riktade bidrag som används som direkt styrmedel över kommunerna då de har direkt påverkan på hur dessa väljer att prioritera i sina

budgetar (Bäck et.al 2015:204). Med andra ord kan man se de riktade statsbidragen som ”en påse pengar” staten ger till kommunerna för att utträta en av staten önskad uppgift. Dessa pengar är alltså öronmärkta till att gå till en specifik verksamhet inom den kommunala verksamheten.

Distinktionen mellan de båda blir per definition tydlig, och har i olika perioder figurerat i olika omfång i både storlek och debatt. Tendenserna pekar nu på att pendeln har svängt till fördel för riktade statsbidrag och det har inneburit en stor del kritik från framförallt kommunernas håll. I en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) redovisas det att den största kommunala mottagaren för riktade bidrag är utbildningsområdet, med 37 stycken bidrag av denna sort under 2016 (SKL, 2016:3). Detta är något som kan identifieras i den offentliga debatten om just riktade bidrag, då skolan i mångt och mycket utgör det dominerande diskussionsunderlaget.

Att offentlig sektor befinner sig i en tid där de riktade statsbidragen åter är i det stora rampljuset är något som bekräftas av att det mellan 2015 till 2016 skedde en minskning av de generella bidragen på 9 miljarder kronor samtidigt som de riktade bidragen genomgick en ökning på 24,5 miljarder kr. (Skr. 2016/17:102, 2017:40).

1.1.3 De riktade statsbidragen är kritiserade av många kommuner

De riktade statsbidragen är som sagt ett styrmedel som staten kan nyttja för att få inflytande över politikområden som landets kommuner ansvarar för. Detta sker givetvis i god anda och har som syfte att stimulera förbättringar inom olika välfärdssektorer, och ibland fungerar dessa bidrag som ersättning för de utgifter kommuner tvingas lägga i samband med att de får nya uppgifter av staten (SKL, 2018b). Exempel på sådana utgifter kan vara flyktingmottagande.

Trots att anledningarna som ligger bakom de riktade statsbidragen är välmenande är de föremål för mycket kritik från kommunernas sida. Kritiken grundar sig ofta på det faktum att de riktade bidragen kommer med många villkor och regleringar som av olika anledningar begränsar kommunernas möjligheter att använda pengarna på ett effektivt sätt. Detta för att regleringarna skapar en stor administrativ börda, men också att samtliga kommuner har helt olika förutsättningar som inte regleringarna tar hänsyn till då de gäller samtliga kommuner, oavsett storlek, demografi, arbetsmarknad och andra dylika faktorer (SKL, 2018a:61).

Vidare har flertalet kommuner kritiserat de riktade bidragen för att de inte garanterar satsningarna någon långsiktighet, då kommunerna behöver ansöka om bidragen vid varje nytt budgetår, och på förhand inte kan veta om riksdagen kommer klubba igenom berörda bidrag i nästkommande budgetomröstningar. Dessa problem förstärks dessutom av det faktum att de riktade bidragen inom flertalet välfärdssektorer är väldigt många, vilket i kombination med hittills nämnd problematik förstärker den snårighet kommunernas administrationer upplever vid ansökan och implementering av bidragen ifråga (ibid).

1.2 Syfte och frågeställning

1.2.1 Syfte

Den kanske mest frekventa kritiken mot riktade statsbidrag som förekommer från kommunal sida är att det skapar en administrativ börda som konsekvens av en detaljstyrning som upplevs försvåra kommuner och landstings möjligheter till att planera och effektivisera sin verksamhet (SKL, 2016:1). Denna kritik mot riktade bidrag går att finna specifikt gällande skolan, exempelvis då Sveriges Kommuner och Landsting vill se en rejäl minskning av de riktade bidragen till 5-10 procent, medans majoriteten av bidragen ska bestå av generella eller så kallade ”klustrade” bidrag (SKL, 2018, 64). Med klustrade bidrag åsyftas här av SKL som en bidragsform som varken är generell eller riktat, utan snarare en hybridform där redan befintliga stimulansbidrag sammanslås i kluster eller grupper som blir tillgängliga för kommuner (Ibid).

Kommunernas kritik rörande de administrativa problemen är väl dokumenterade och har varit föremål för debatt i media och även i riksdagen. Däremot har sakpolitik inte syntts särskilt mycket i dessa diskussioner. Med sakpolitik menar vi i detta fall de problemställningar regeringen använder för att motivera de riktade statsbidragen. Vi utgår ifrån att de riktade bidragen inrättas för att lösa vad regeringen anser vara problem inom välfärden, exempelvis för låga lärarlöner, för stora barngrupper i förskolan, hög frekvens av psykisk ohälsa bland individer etc.

Med andra ord vill vi undersöka om det finns exempel på riktade statsbidrag där regeringens motiv är baserade på en verklighetsuppfattning som kommuner i stor utsträckning inte delar, och om detta är fallet försöka att reda ut hur dessa problemformuleringar och synen på de riktade statsbidragen isåfall skiljer sig. Denna fråga är relevant då riksdag och regering har givit signaler om att reformera de riktade statsbidragen så att de blir färre och enklare för kommunerna att implementera.

Inledningsvis var idén med denna studie att undersöka ifall det finns skillnader i sakpolitiska mål mellan statlig och kommunal nivå gällande de välfärdssektorer de riktade statsbidragen är ämnade för. Vid ytterligare reflektion visade det sig, med de resurser och det tidsomfång denna studie tilldelats, vara svårt att ordna lämpliga primärkällor angående detta, framför allt från kommunalt håll. Därför ämnar studien istället att fokusera på sakpolitiska faktorer som ligger bakom regeringens motiv till de inrättade statsbidragen, för att se ifall detta typ utav styrmedel över kommunerna är ett effektivt sätt att nå de av staten önskade effekterna.

1.2.2 Avgränsning och frågeställningar

Riktade statsbidrag annonseras ut av flera statliga myndigheter och det råder en stor spridning på de olika välfärdssektorer som är de tänkta mottagarna för dessa bidrag. I denna uppsats kommer en avgränsning appliceras till enbart skolan, då

detta område dels är en av de största mottagarna av riktade statsbidrag och dels har blivit ett hett diskussionsämne och specifikt föremål för kritiska röster från många håll. Denna kombination leder till att ett ypperligt tillfälle konkretisera riktade bidrag till skolan till ett uppsatsämne. Således blir det här viktigt att poängtera att uppsatsen inte gör anspråk på analysera den bredare kontexten av riktade statsbidrag.

Detta är inte att säga att det rimligtvis kan existera konflikter mellan andra sektorer och de riktade statsbidragen, som exempelvis migration och äldreomsorg, men det ter sig om att det är skolan som är det främst omdiskuterade området och därmed ett lämpligt föremål för studien. En fördel som kommer till spel av detta är att det primära källmaterialet blir konkret, överskådligt och lättillgängligt till följd av de många röster som har låtit sig höras vilket är till gagn för metoden vi tänkt applicera på ämnet.

Då skolväsendet är föremål för väldigt många olika riktade statsbidrag har vi valt att fokusera på att inkludera ett av dem i en av den empiriska analysens två delar, nämligen *Statsbidrag för likvärdig skola* som givits ut för 2018 och även kommer att ges ut för 2019 och 2020. Där den första delen i analysen kommer att behandla debatten om de riktade statsbidragen gentemot skolan på en generell nivå har vi lagt till denna för att få in en ytterligare dimension i uppsatsen. Detta statsbidrag anser vi vara intressant för att det tycks ha en tydligt politiskt mål att minska skillnaderna på kvalitet och resultat mellan landets olika skolor. Utifrån detta har vi valt att använda oss av följande två frågeställningar:

- *Vilka skillnader i synen på problem för det riktade statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling går att se mellan stat och kommun utifrån Carol Bacchis 'What's the problem represented to be'-metod?*
- *Vilka skillnader i synen på problem inom de riktade statsbidragen för skolan går att se mellan stat och kommun utifrån Carol Bacchis 'What's the problem represented to be'-metod?*

2. Teori

2.1 Problemlösande vs. problemformulerande politik

2.1.1 Politiken formulerar problem snarare än att reagera mot dem

I likhet med Foucault (1981) och Bacchi (2009) ämnar denna studie inta en kritisk syn gentemot synen om att förd politik är *evidensbaserad* och *problemlösande*. Dessa begrepp har formulerats och applicerats av ovan nämnda forskare för att problematisera synen om att den politik som förordas av exempelvis ett lands regering på ett eller annat vis är understödd av olika rön som påvisar att politiken ifråga kommer ge önskvärd effekt. Bacchi (2010: 1) menar att denna syn på politik genomsyrar västvärlden idag, då både nationella regeringar, Europeiska unionen och multilaterala institutioner såsom FN och WTO präglas av denna syn på förd politik.

Enligt Foucault och Bacchi är denna syn på politik problematisk av olika anledningar, delvis på grund av att den implicerar att politik som misslyckas med att ge resultat gör det för att den inte är baserad på en korrekt syn av verkligheten. Med andra ord kritiserar Bacchi synen om att det existerar objektivt identifierbara problem som politiken kan reagera mot på ett objektivt sätt. Istället bör politiken ses som *problemformulerande* snarare än *problemlösande*, då den alltid baseras på en subjektiv uppfattning av de problem som finns (Bacchi, 2010: 2). Alltså är problemen som politiken reagerar på formulerade av dess förespråkare och därmed är även själva formuleringen av problemen föremål för analys när politikens slagkraftighet (eller bristen på sådan) undersöks. Detta eftersom att olika aktörer och individer i samhället antingen instämmer med rådande problembeskrivning eller inte gör det. Alltså är politikens grad av slagkraftighet en effekt av hur väl den tas emot av samhället, snarare än huruvida den gör en korrekt analys av verkligheten eller inte (ibid).

2.1.2 Subjektifiering av samhällsaktörer

Centrala begrepp i governmentalityteorin är *subjektifiering* och *subjektspositioner*, vilka används för att beskriva hur olika aktörer i samhället anpassar sig till den förda politiken genom att ta på sig (eller förkasta) den roll som den förda politiken förordar. Detta sker genom att den förda politiken skapar en självbild hos berörda individer, samtidigt som samhället i stort utvecklar sin bild på individerna ifråga (Bacchi, 2010: 5). Subjektspositioner skapas alltså genom att

den förda politiken för ett narrativ som påverkar bilden av specifika aktörer i samhället.

Exempel på subjekspositioner kan vara yrken som på ett eller annat sätt är kopplade till statsapparaten, exempelvis lärare, sjukvårdspersonal, polis etc., men även privatpersoner som nyttjar samhällsservice som kan kopplas till politisk styrning. Som exempel på det senare tar Bacchi (2010: 4–5) upp politik som har inrättat träningsprogram riktade mot kvinnor för att bemöta ojämställdheten på arbetsmarknaden. Denna typ av politik går att kalla för subjektifiering, och hade kvinnor där denna politik fördes i hög utsträckning deltagit i dessa träningsprogram hade en subjeksposition kommit till stånd.

3. Metod och material

Det finns två huvudsakliga orsaker till att kvalitativ textanalys lämpar sig för en undersökning av denna sort. Det ena är att det är en metod som fångar helheten av texten istället för mindre och mer detaljerade analysenheter och det andra är antagandet om att det väsentliga innehållet i en text ligger dolt under ytan och kan enbart fås fram genom en intensiv läsning av materialet (Esaiasson et.al, 2012: 210). Av de många olika inriktningar som finns inom detta metodval är det särskilt en som vi bedömer som väl applicerbar.

För att besvara på våra frågeställningar ämnar vi att utföra en diskursanalys på vårt valda empiriska material, en metod där man studerar samhällsfenomen genom att språket får stå i fokus (Bergström och Boréus, 2012: 354). Ur perspektivet diskursanalys så utmärks två kännetecknande drag – dels makt-perspektivet som vi återkommer till och dels att språket har en central roll i att forma verkligheten, och detta speglas i att texter och övriga mänskliga uttryck blir tillskrivna avgörande betydelse för hur vi uppfattar världen (Esaiasson et.al, 2012: 212). Diskursanalysen kommer vara utformad efter Carol Bacchis arbete om ”What’s the problem represented to be?” (WPR), vilket är ett angrepp som syftar till att redogöra för hur problematiseringar fungerar som mekanismer som avgör vad som anses vara av betydelse och vad som lämnas utanför, vilket innebär att problemformuleringar i sig avslöjar maktrelationer (Carson och Edwards, 2011: 75).

Eftersom vi vill analysera textmaterial i form av offentligt tryck och debattartiklar för att få en djupare förståelse för skillnaderna mellan de olika aktörernas åsikter så är det en väl lämpad metod; att undersöka vilka problemformuleringar som står i fokus från olika håll i debatten. Med hjälp av Bacchis metod för att analysera ur detta perspektiv ges möjligheten att utkristallisera djupare drag i konflikten.

3.1. Metodologisk kontext

Carol Bacchis WPR-approach är till stor del inspirerad av den franske filosofen Michel Foucault och dennes forskning och framförallt hans tankar om problematisering. Det var Foucaults ambition att få tillgång till tänkandet bakom de styrande, och beslutade sig för att bästa tillvägagångssättet för att uppnå detta var att undersöka hur specifika frågor upplevdes som ’problem’ för att på det sättet underliggande antaganden som låg till grund för dessa problematiseringar (Bacchi, 2010: 5).

Denna typ av metodologi och angreppssätt är nära förknippad med en diskursiv analys. Att utgå från Foucaults definition av diskursanalys innebär en nödvändighet att reda ut vad det innebär och innehåller. Exempelvis så sträcker sig diskursbegreppet från detta perspektiv sig bredare än att bara täcka in textanalys; sociala praktiker spelar också in (Bergström och Boréus, 2012: 358).

Detta är dock något som blir svårt att rama in med tanke på uppsatsens utformning och material eftersom det enbart är det tryckta ordet som kommer att bearbetas. Något som däremot fångas av Foucaults diskursbegrepp är makt-dimensionen, eftersom han menar att diskurser leder till en kontroll av människor genom processer som kan sammanslås som utestängningsmekanismer, vilket resulterar i möjlighet för vissa och begränsningar för andra (Bergström och Boréus, 2012: 361). Det är ett ställningstagande och analytiskt sätt att tänka som återspeglar sig tydligt i Bacchi's arbete, då just dominerande kontra undanskymda tankar är föremålet för studerande. I denna studie ämnar vi att reda ut ståndpunkterna hos de olika aktörerna i debatten och därför så görs bedömningen att en diskursiv analys som innehar dessa maktavslöjande element som ett lämpligt tillvägagångssätt.

3.2 What's the problem represented to be?

En central del i Carol Bacchis teori är att när man analyserar den politiska beslutsprocessen så kan man inte enbart förhålla sig till grundantagandet att syftet med politik är att 'lösa problem', utan istället kan man genom ett analytiskt verktyg visa på att politikens natur innebär en speciell förståelse för vad som behöver förändras och att 'problem' existerar innanför snarare än utanför den politiska beslutsprocessen (Bacchi, 2009: 10). Politik formulerar alltså problem snarare än att adressera dem.

I Carol Bacchis (2010: 7) metodologi använder hon sig av sex frågeställningar i processen för att utreda dessa problemformuleringar. Av dessa sex så kommer vi i vår analys av ämnet att använda oss av fyra:

1. Vad presenteras problemet att vara (exempelvis spelberoende, ojämlikhet)?
2. Vilka förutfattade meningar eller antaganden ligger bakom denna presentation av problemet?
3. Hur har denna presentation av problemet tagits fram?
4. Vad lämnas 'oproblematiskt' i problemrepresentationen? Vad döljs bakom? Kan man tänka på problemet annorlunda?
5. Vilka effekter produceras genom denna problempresentation? Överväg diskursiva, subjektifierade och upplevda effekter.
6. Hur/vart har denna problemrepresentation producerats, spridits och försvarats? Hur kan det ifrågasättas och ersättas?

I denna analys väljer vi att inte använda oss av den tredje frågeställningen. Den tredje frågeställningen fokuserar främst på föreställningar och åsikter som i slutändan har lett fram till den rådande problemformuleringen, och på så sätt är tänkt att underlätta för analys av den fjärde och femte frågan. Vi bedömer utifrån det källmaterial vi har att vi kommer kunna besvara fråga 4 och 5 utan en sådan analys, och att den därmed skulle bli överflödigt inom ramen för denna studies storlek. Den sjätte frågeställningen kommer inte direkt att vara inkorporerad i analysdelen av denna uppsats utan kommer snarare att bilda en lös ram för inom vilken vi etablerar en diskussion och slutsats. Då vi anser att den frågan för i sin natur passar bra i ett sammanfattande syfte lämnas den för just detta.

Övriga fyra frågor utgör grundpelaren för hur vår analys av textmaterialet kommer att utformas. Bacchi (2009: 25) kokar ner WPR-modellens kärnessens till tre nyckelantaganden;

1. Vi är styrda genom problematiseringar.
2. Istället för att studera 'problem' behöver vi djupare förstå problematiseringar och representationer av problem som framförs.
3. Vi behöver i sin tur problematisera dessa problematiseringar genom att tydligt granska både premisserna och effekterna av problemrepresentationerna de innehåller.

I denna studie tänker vi utgå från att statens problemformuleringar som motiverar de riktade statsbidragen är de allmänrådande och dominerande sådana, samt att kommunernas problemformuleringar är de alternativa och undanskymda. Vi utgår således också från att politik som artikuleras på statlig nivå för större synlighet i media och den politiska debatten. Således blir olika av de fyra frågorna från Bacchi's metodik tillämpliga på olika aktörer i debatten beroende på vem det handlar om. Fråga 1 och 2 kommer att besvaras utifrån regeringens, som dominerande aktör, perspektiv och problemformulering medan 3 och 4 kommer belysa perspektivet från den kommunala nivån.

3.3 Empiriskt material

Det huvudsakliga materialet kommer att kretsa kring offentligt tryck och debattartiklar. Gemensamt för samtliga komponenter i materialet är att de berör statsbidrag riktade specifikt mot skolan.

Offentligt tryck innehåller allt material som publiceras av regering, riksdag, myndigheter och kommuner (Universitetsbiblioteket, 2018). Det offentliga trycket tillåter oss att få en övertäckande bild över problemrepresentationen på både kommunal och statlig nivå. Exempel på viktiga källor som används härifrån är rapporter från SKL, Riksrevisionen, en skrivelse från regeringen samt riksdagens utbildningsutskott. Då vi i uppsatsen utgår från att regeringen antar den dominerande aktören i problemformuleringen då de är styrande kommer deras replik på Riksrevisionens rapport att fungera som källa för deras syn på de riktade bidragen till skolan. Sveriges Kommuner och Landsting har i den senaste årliga

ekonomirapporten släppt material kring samlade åsikter om de riktade statsbidragen och bedöms därför vara en lämplig källa för att analysera åsikter från det kommunala perspektivet. Att använda oss av debattartiklar motiverar vi genom att det är ett bra och effektivt sätt att få synvinklar på området från exempelvis kommunala huvudmän inom skolområdet som är svåra att fånga upp annanstans.

Eftersom valet i uppsatsen har fallit på att analysera de riktade statsbidragen till skolan enbart så sker här en avgränsning till källmaterial som behandlar just det ämnet. Just eftersom skolan är ett specifikt omdebatterat ämne när det kommer till riktade bidrag från stat till kommun så någon problematik i att hitta källor för detta har inte stötts på.

Riksrevisionen fick 2017 uppdraget om att undersöka hur väl de riktade stadsbidragen mot skolan kan anses vara ändamålsenliga (2017: 5). Denna rapport utgör en grundbult för analysen, då den sammanfattar ett djupgående arbete från en självständig myndighet och dess uppfattning om bidragets funktionalitet. Både SKL och Regeringen har besvarat denna rapport, och därför så ringas här in ett grundmaterial för vår studie. Tanken är att vi genom detta val av källor täcker in spektrat av involverade aktörer i debatten om riktade statsbidrag, från kommunal till statlig nivå.

Som en komplettering fast likväl av lika stor vikt till dessa tre källor kommer vi också att analysera tidnings- och debattartiklar släppta om ämnet. Detta för att det är intressant för uppsatsen att erhålla åsikter från exempelvis enskilda kommunala huvudmän om de riktade statsbidragen till skolan. SKL i dess ämbete som medlemsorganisation utgår vi ifrån bildar en stark källa för kommuners och huvudmäns ställning i frågan, men att kunna komplettera med ytterligare fristående debattartiklar lägger till ytterligare ett lager för uppsatsen. Debattartiklarna som används kommer främst att kretsa kring analysens andra del, som är inriktat på ett specifikt och dagsaktuellt riktad stadsbidrag.

4. Analys

4.1 Riktade statsbidrag till skolväsendet

4.1.1 Hur presenteras det problem som bidragen är tänkta att lösa?

Generellt för i stort sett samtliga riktade statsbidrag är att ge staten möjlighet att synliggöra och åtgärda stora problem inom den del av välfärden som står under kommunal regi. Detta har förklarats av företrädare för olika regeringar, den nuvarande såsom tidigare. Bland annat har skolminister Gustav Fridolin och gymnasieminister Anna Ekström beskrivit de riktade statsbidragen som nödvändiga styrmedel som möjliggör för regeringen att uppmärksamma problem inom välfärden och stå för lösningar på dessa problem (Lingström, 2018c). I direktiv från Utbildningsdepartementet (2011: 3) återfinns också sådana motiv. En liknande formulering har även framkommit i ett betänkande från Utbildningsutskottet (2018: 8) i vilket regeringen besvarat den kritik av de riktade bidragen som kommit från Riksrevisionen:

”Enligt regeringen är syftet med riktade statsbidrag till skolväsendet att ge regeringen möjlighet att uppmärksamma särskilt viktiga insatsområden nationellt och att rikta medel dit det finns stora behov. På så vis stärker systemet med riktade statsbidrag regeringens möjligheter att bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppfylls.”

Utbildningsutskottet 2018:8

Ett vanligt återkommande motiv till användningen av riktade statsbidrag till skolväsendet är att staten har satt upp nationella mål för skolan som samtliga huvudmän inom området – kommunala såsom privata – är skyldiga att jobba mot. Dessa mål säger bland annat att skolväsendet ska sträva efter nationell likvärdighet gällande kvalitet på undervisningen, samt att varje enskild elevs förutsättningar och behov ska stå i centrum i hur undervisningen ska läggas upp (Skolverket 2018a: 8). Vid ett flertal tillfällen har regeringen nämnt att många kommuner inte har förutsättningar till att på egen hand uppnå dessa mål, vilket ytterligare motiverar bidrag till kommunerna som riktar pengar till de områden som regeringen menar behöver stärkas för att uppnå de nationella målen för skolan (se Utbildningsutskottet 2018: 8; Prop. 2017/18, utgiftsområde 16: 85).

Sammanfattningsvis går det att säga att den ökning av antalet riktade statsbidrag till skolan som har pågått under det senaste decenniet tycks ligga i linje med en vilja att säkerställa att skolverksamheten fungerar bra och

ändamålsenligt, samt kompensera för de många kommuner som av olika anledningar har svåra förutsättningar att fullfölja huvudmannansvaret. Dessa motiv gäller både nuvarande regering samt regeringen under Reinfeldts båda mandatperioder. Den nuvarande regeringen har även haft ett explicit fokus på de nationella målen för skolan.

4.1.2 Vilka antaganden ligger till grund för denna problemformulering i regeringens skrivelse?

Detta avsnitt kommer att utgå från regeringens svar till Riksrevisionen och deras granskning av de riktade statsbidragen gentemot skolan. Som utläses ur regeringens replik till Riksrevisionens granskning om huruvida de riktade bidragen till skolan kan anses vara ändamålsenliga så förtäljs det att regeringen välkomnar rapporten och till viss utsträckning håller med i de problemformuleringar som däri artikulerats. Regeringen sammanfattar de brister i systemet som formulerats av Riksrevisionen att centralt kretsa kring huvudmannens bristande organisatoriska förutsättningar, den administrativa bördan samt hur bidragen är konstruerade och vad de får för ekonomiska effekter (Skr 2017/18:217: 4).

Ytterligare problemformuleringar som tar upp i rapporten och nämns i regeringens skrivelse är en ineffektiv användning av de statliga bidragen till följd av de korta ansökningstiderna som finns för att ansöka om bidragen vilket beskrivs leda till en svårighet att planera för ändamålsenliga insatser utifrån de lokala behoven samt tendensen att systemet i rådande form skapar ett likvärdighetsproblem då större huvudmän de facto söker och får fler bidrag än mindre (Skr 2018/18:217: 5).

Således har regeringen i sin skrivelse sammanfattat den kritik som har framkommit i Riksrevisionens rapport. Att det finns en tydlig konfliktlinje i vari problemen ligger mellan staten och den oberoende myndigheten står klart, då det på flertalet punkter uppstår en distinkt skillnad i uppfattning om de problem som finns med de riktade statsbidragen till skolan. Dessa skillnader i problemuppfattningar mellan myndighetens rapport och regeringens replik berör följande områden:

1. Att regeringen inte delar Riksrevisionens uppfattning om att en mer ändamålsenlig strategi för de riktade bidragen är att utveckla en bidragsram till varje huvudman utifrån statliga medel för skolutveckling. Här ligger motiveringen från regeringens sida att de riktade bidragen för skolan bör kvarstå eftersom det är regeringen och dess myndigheter som ansvarar för den nationella utvecklingen för skolan (Skr 2018/18:217: 7).
2. Att regeringen inte delar Riksrevisionens uppfattning om att det bör införas ett analysstöd på nationell nivå tillgängligt för att underlätta för huvudmännen. Här ges inte någon större motivering från regeringen sida förutom att det uppmärksammas att det är essentiellt att huvudmän systematiskt bedriver ett

utvecklingsarbete samt att vissa huvudmän kan komma att behöva ett stöd i detta arbete (ibid).

Efter att en har identifierat de implicerade problemrepresentationerna följer utmaningen att skärskåda de bakomliggande förlåtelseerna för hur ett problem representeras; vad antas, vad tas för givet och vad är inte ifrågasatt? (Bacchi, 2009: 5). Politik handlar i slutändan om meningsskapande, och uppgiften till hands blir att identifiera hur mening skapas, och att avslöja den konceptuella logiken som kan antas begränsa förståelsen för ett problem (Bacchi, 2009: 7).

I regeringens skrivelse framgår det också att det på många punkter finns en överensstämmelse mellan myndighetens rapport och regeringens syn på att det över huvud taget finns ett problem, skillnaden ligger i hur de olika ser på lösningar/förbättringsområden för bidragen.

Exempel på olika moment i rapporten från Riksrevisionen som regeringen delar syn på är problematiken som uppstår när huvudmän till följd av tillgången till de riktade bidragen väljer nationellt prioriterade insatser före insatser framtagna och skräddarsydda utifrån de lokala behoven (Skr 2018/18:217: 6). De lägger dock till att de även är av åsikten att det finns en problematik i om de sker en frånvaro om huvudmännen inte väljer att delta i nationella satsningar (ibid). Synen på problemen inom riktade bidrag i skolan bör därför inte alltid te sig särskilt annorlunda mellan de båda aktörerna. Snarare bör fokus istället läggas på att analysera hur de genom olika förslag säger sig lösa problemen som föreligger.

Ett grundantagande som man kan urskilja från regeringens sida är att även fast det finns ett flertal punkter från rapporten som överensstämmer med deras egna problemformuleringar av de riktade statsbidragen så är det i slutändan ett område där regeringen gör en bedömning av att de är bäst lämpade för att hitta lösningar inom. Ur ett WPR-analytiskt perspektiv passar denna tolkning bra ihop med Bacchis idé om att istället för att förstå regeringar som att de reagerar på problem och försöker lösa dem så skapar regeringar problem genom att de skapar specifika intryck på vad problemet är (Bacchi, 2010: 2).

Ur ett perspektiv från WPR-modellen så går det att förstå statens hållning här som att trots att problemen som Riksrevisionen lyfter upp är relevanta problem, så vidhålls en syn om att staten bör ha fortsatta riktade bidrag för skolan till kommuner motiverat ur nödvändigheten för staten att bibehålla yttersta ansvaret för skolans utveckling genom att kunna hjälpa med nationella instanser och målsättningar. Carol Bacchi talar om dikotomier som en stor del av den offentliga debatten, där hierarkier är ett naturligt element i denna struktur. En sida blir den privilegierade och ansedd som mer värdefull än den andra (Bacchi, 2009: 7).

Det är kanske långsökt att här kunna urskilja en dikotomi bestående av stat kontra kommun, speciellt när Riksrevisionen är en oberoende myndighet och därmed inte kan säga representera den kommunala nivån. Däremot verkar det te sig som så att det finns en dikotomi i lösningsförslagen om de riktade statsbidragen mellan de olika parterna, en som är bestående av decentralisering kontra centralisering. Decentraliseringsåtgärder kan sägas föreslås av Riksrevisionen när de lämnar rekommendationen till regeringen att överväga att ersätta det stora utbudet av riktade bidrag med en bidragsram som fördelar avsatta

medel till huvudmän utifrån lokala behov, och som bedöms från aspekter som elevantal och socioekonomiska förutsättningar (RiR 2017: 30, 55).

Centraliseringen kan i sin tur hittas hos regeringen som avfärdar denna rekommendation att överföra de riktade statsbidragen till en enda stor ram med motiveringen att bidragens självaste syfte är att för regeringen möjliggöra att kunna bli uppmärksammade på instanser som krävs på en nationell nivå, för att på så sätt kunna se till att målen för utbildningspolitiken blir uppfyllda (Skr 2017/18:217: 7). På detta sätt existensberättigar de riktade statsbidragen mot skolan.

Från kommunalt håll så representeras SKL som är mer i linje med Riksrevisionens rapport än regeringens skrivelse. De välkomnar rekommendationen och anser att en förvandling av de över sextio olika riktade bidragen till ett enda skulle inte bara underlätta mycket för kommunerna utan även fungera som ett långt eftertraktat stöd för huvudmän att kunna utveckla skolan utifrån de *lokala* behoven och förutsättningarna (SKL, 2017). Återigen stöter man här på en decentraliseringsvinkel, en strävan efter att få de riktade bidragen mer relevanta för de kommunala huvudmän som ansvarar för sina skolor. Ännu en dikotomi tycks utveckla sig i form av att där Riksrevisionen och SKL gärna pratar om det lokala så tar regeringen ofta till ton angående det nationella. Lokala förutsättningar och behov kan sägas bli ställda mot nationella mål.

4.1.3 Vad lämnas oproblematiskt med denna problempresentation?

Ur en WPR-approach som metod till att analysera politik är det av stor vikt för detta steg att tänka på vilka begränsningar som problemrepresentationerna medför, exempelvis genom att helt enkelt ställa frågan till sig själv 'vad är det som inte problematiseras?' (Bacchi, 2009: 12).

Enligt Bacchi (2009: 13) så är det en typ av analys som fäster tanken och uppmärksamheten mot spänningar och motsägelsefulla tendenser i problemrepresentationer vilket belyser begränsningar eller brister i sättet problem presenteras. Således kan målet med denna fråga som del av WPR-analysen definieras som att framställa reflektioner kring vilka problem och perspektiv som utelämnas och tystas i rådande, identifierade problemrepresentationer (ibid).

Som tidigare nämnt utgår denna uppsats ifrån att det är regeringen som presenterar den dominerande sidan medan kommuner får antas ta en mer undanskymd roll, vilket innebär att det är statens problemformuleringar som har ytterst behandlats i de två första frågorna och det är kommunernas sida av myntet som kommer att behandlas i nuvarande och följande fråga i WPR-analysen.

Regeringens uppfattning om problemet grundar sig i att de statliga riktade bidragen i grunden för gott med sig, även om det inte är ett felfritt system. Problemformuleringen från deras sida är inte att systemet med riktade statsbidrag inte fungerar alls, utan att det finns brister men som behöver åtgärdas. Vidare ses som tidigare nämnt bidragen som ett viktigt verktyg för staten att kunna upprätthålla en översikt över hur skolutvecklingen på den nationella nivån.

Således kan man första regeringens syn och problemformulering som en nödvändighet att bibehålla, men att där finns utrymme för förbättringar i rådande system. I en ekonomirapport från SKL släppt i maj 2018 framkommer en modell som är producerad för att illustrera hur de helst skulle vilja se bidrag gentemot skolan se ut; vad som kan liknas vid en tårta som delas upp i tre bitar där de riktade bidragen endast utgör max 10 procent (2018, 64).

Detta innebär att det från den kommunala sidan alltså finns ett existensberättigande för de riktade bidragen, dock så kommer detta så som SKL skulle vilja se dem som med strikta villkor och begränsningar. Istället för att vara det dominerande inslaget i bidragen från stat till skola så skall de ta en betydligt mindre roll. De menar att de riktade bidragen kan motiveras om de är riktade till ett få antal huvudmän/kommuner och är tillämpade så att för ett väldigt specificerat syfte, i övrigt ska generella (50 till procent) eller så kallade klustrade (15 till 30 procent) premieras (SKL, 2018: 65).

Återigen så blir det värt att belysa att det på många punkter råder en gemensam förståelse på problemets natur, i detta fall verkar det från regering och kommuners sida finnas en enighet kring att problematisera den stora mängd riktade bidrag som figurerar i omlopp och en önskan av att minimera dessa i storlek.

Från denna synvinkel så presenteras inga direkta motstridande konflikter eller spänningar mellan stat och kommun gällande hur de ser på problemen med de riktade bidragen. Likartade åsikter angående den administrativa bördan som uppstår genom de korta ansökningstiderna för att tillgodogöra sig bidragen delas även de mellan de båda, och att bidragen förlorar stor del av sitt syfte av denna byråkratiska svårighet (Skr 2017: 18:217: 6).

Det som däremot inte problematiseras från regeringens håll är, trots de sammanflätade åsikterna om en önskan att minska de riktade statsbidragen till förmån för generella, är ökningen som skett de senaste åren av just denna typ av bidrag. Skolverket behandlade och fördelade exempelvis enbart under 2017 mer än 70 olika bidrag i en total summa över 15 miljoner kronor och bidragen visar ingen tendens på att minska enligt rapporten utan snarare tvärtom; de fortsätter att öka trots att regeringen ofta har predikat om sin uttalade vilja om raka motsatsen (RiR 2017:30: 5). Detta skapar en motsättning över vad som faktiskt problematiseras från regeringens sida (för många bidrag) och vad som faktiskt sker (bidragen ökar).

Extra iögonfallande med denna tendens från regeringen gör motsatsen till vad man retoriskt ämnar att göra är att det ter sig som SKL och regeringen har många likartade uppfattningar om problemet. Här blir det intressant att fråga sig vilka underliggande motiv som kan finnas från regeringens sida att utåt bedriva en retorik som går i linje med mycket av den kritik som grävts upp från det kommunala hållet.

4.1.4 Vilka diskursiva, upplevda och subjektifierande effekter uppkommer av denna problempresentation?

Det är rimligt, i och med att det är kommunerna som innehar huvudmannaansvar över skolväsendet, att svara på denna fråga genom att ha den lagstadgade såväl som traditionsenliga kommunala självbestämmanderätten i åtanke. Det är tydligt att regering såväl som riksdag har ett intresse att behålla de riktade statsbidragen som styrmedel över kommunerna, vilket även inkluderar den kommunala styrningen över skolan.

Det faktum att kommunerna själva måste söka de riktade statsbidragen som i det här fallet tillhandahålls av Skolverket går i linje med hur Bacchi vill belysa subjektpositioner som skapas genom exempelvis statliga bidrag. De kommuner som söker bidragen måste på ett eller annat sätt förhålla sig till de krav som bidragen kommer med. Därför går det att argumentera för att kommuner som söker dessa bidrag utgör subjekt för den politik som regeringen vill tillämpa, vilket kan få det att se ut som att kommunerna bedriver verksamhet å regeringens vägnar, samt att staten har en avgörande betydelse för säkrandet av skolväsendets kvalitet och fortlevnad. Att skolan, framför allt i mindre kommuner, är relativt beroende av de riktade statsbidragen har gjort att regeringen har tagit på sig ett stort ansvar att formulera vilka problem som behöver åtgärdas inom skolväsendet, vilket lämnar väsentligt mindre utrymme åt kommunerna att göra detsamma.

Ändock är de större kommunerna som tycks söka medel från de riktade bidragen i större utsträckning, då de är bättre rustade att kunna driva och implementera de projekt som kommer med bidragen, och därför löper de mycket mindre risk att bli återbetalningsskyldiga (RiR 2017:30: 44). Riksrevisionen argumenterar därför i sin rapport att mängden riktade bidrag har en kontraproduktiv effekt gällande målet för nationell likvärdighet inom skolväsendet, då mycket av medlen får en oproportionerligt stor koncentring till större kommuner (RiR 2017:30: 25–26).

Med andra ord finns det fall där kommuner upplever att deras huvudmannaroll och självbestämmanderätt är helt förbisedd, trots att det är kommunerna själva som väljer om de vill söka dessa bidrag eller inte. Det går alltså att se att mycket av den subjektivering av kommunerna som sker inom detta område är nödvändig för dem, samtidigt som den i stort är ofrivillig och i viss mån orättvis. Denna problematik har lett till en känsla av att det lokala självbestämmandet har underminerats kraftigt och i vissa fall har huvudmän till och med ifrågasatt relevansen med att låta kommunerna ha huvudmannaansvaret, då ett statligt sådant vore mer ändamålsenligt för att få ut önskad effekt av de riktade bidragen (RiR 2017:30: 33)

För att sammanfatta konsekvenserna av den stora mängd riktade statsbidrag som regeringen tillhandahåller kommunerna går det att konstatera:

- Staten har fått väldigt stort utrymme att kunna artikulera de problem som behöver åtgärdas inom skolan, vilket förbiser den myriad av olika lokala behov som finns bland de olika kommunerna.

- Vissa kommunala huvudmän ifrågasätter lämpligheten att huvudmannansvaret ska ligga på just kommunerna på grund av detta.
- De olika villkor och ändamål bidragen kommer med är i sig subjektskapande, då pengarna är av kommunerna eftertraktade. Detta gör att kommunerna mer eller mindre är tvungna att anpassa sin skolverksamhet efter statens önskemål, trots att det inte är staten som har huvudmannansvar.
- Mängden riktade statsbidrag har gjort att medlen har koncentrerats till kommuner som har stora resurser, och därmed vågar söka dem. Systemet blir med andra ord orättvist, då det i praktiken har gynnat större kommuner och inte nödvändigtvis alla kommuner som är i behov utav statliga medel till skolväsendet.

4.2 Statsbidraget för likvärdig skola

4.2.1 Hur presenteras det problem som bidraget är tänkt att lösa?

Regeringen har vid flertalet tillfällen aviserat de har tagit till sig den kritik som lyfts fram i Riksrevisionens, Statskontorets och SKL:s respektive rapporter om de riktade statsbidragen. Som tidigare nämnt i 4.1.2 föreslog Riksrevisionen att staten borde avveckla de riktade bidragen i sitt nuvarande format, för att istället använda dess pengar till att upprätta en s.k. bidragsram, d.v.s. ett system inom vilket varje enskild kommun själva väljer vad de vill söka bidrag till samt med hur mycket medel. Staten får genom ansvarig myndighet (exempelvis Skolverket) möjligheten att avslå eller godkänna ansökningar. Med andra ord skulle ett sådant system vara mer centrerat kring vad varje enskild kommun upplever ha för utmaningar på lokal nivå, och därmed skulle skolväsendet få en mer decentraliserad styrning.

Regeringen har dock i sina svar på kommunernas kritik avfärdat inrättandet av ett sådant system. De svar de lämnade i Utbildningsutskottets betänkande, såsom presenterat under 4.1.1, tycks indikera att de ser möjligheten att styra över skolväsendet genom finansiella medel som något viktigt. Regeringen valde därför att tillmötesgå kritiken på andra sätt. Bland annat har de inrättat en avdelning på Skolverket kallad Samverkan för bästa skola, som driver ett projekt med utvalda skolor som av olika anledningar är i behov av mycket extra stöd (Ip 2017/18:284 anf. 19). Samverkan för bästa skola fungerar också som ett forum inom vilket skolor kan dela erfarenheter samt ta del av rön från forskare i pedagogik och andra relevanta discipliner. Relevant för Samverkan för bästa skola är att det är Skolverket och inte de kommunala huvudmännen som sköter den betydande delen av det administrativa arbetet samt tar hand om kommunikationen med högre instanser (ibid). Även om mycket administrativt ligger kvar hos berörda kommuner frigörs mycket arbetstid som nu kan läggas på andra saker.

Den störta förändringen som regeringen annonserat till följd av den kritik som presenterats är införandet av ett större riktat statsbidrag som successivt ska ersätta

många av de mindre över tid. Denna ändring skulle därför kunna betraktas som en sammanslagning av flertalet mindre bidrag som ställer andra typer utav krav på ansökan, implementering och återrapportering. Detta bidraget kallas för Statsbidrag för likvärdig skola och gavs ut för första gången under budgetåret 2018, och det planeras även ges ut under 2019. För dessa två år har totalt 6,5 miljarder kronor av statliga medel avsatts för detta bidrag (Skolverket, 2018b). Detta ställer inga precisa krav på vad pengarna ska gå till, så länge de används inom skolverksamheten. Skolverket, som ansvarar för fördelningen av bidraget mellan de ansökande kommunerna, har i uppgift att fördela den totala summan på ett sätt som tar hänsyn till socioekonomiska förhållanden, exempelvis föräldrars utbildningsnivå, antal elever från utsatta områden etc. Datan som används kommer vid dessa fördelningsbeslut kommer från ett socioekonomiskt index upprättat av SCB (Skolverket, 2018b). Bidraget är med andra ord tänkt att ge mer resurser till de kommuner som är i större behov av extra finansiellt stöd för att klara av sina lokala utmaningar.

Även om villkoren för detta bidrag innehåller få specifika ändamål pengarna måste gå till, gör de klart och tydligt att kommunerna inte är tillåtna att dra ner på deras ordinarie finansiering av skolväsendet till förmån för de beviljade bidragspengarna. Med andra ord måste pengarna gå till verksamhet som utökar eller komplimenterar den redan existerande verksamheten inom skolan (ibid). För säkerställa att de kommuner som blivit beviljade pengar genom detta bidrag följer detta villkor har staten tagit sig rätten att kräva tillbaka pengar från de kommuner som har blivit beviljade bidrag men under samma budgetår minskat storleken på sin finansiering av elevhälsa och/eller undervisning, vilket är två specifika budgetposter (ibid).

I resterande del av denna WPR-analys kommer fokus ligga på detta villkor, då det tillsynes mer flexibla bidraget ändå innehåller denna reglering som kan ha en starkt begränsande effekt på hur kommunerna kan använda de beviljade bidragspengarna, och även hur de kan sköta sina respektive budgeteringar i stort. Alltså har staten i detta fall, både sett till utformningen av Statsbidraget för likvärdig skola, samt regeringens uttryckta vilja att behålla de riktade bidragen som styrmedel över kommunerna, artikulerat ett problem om att kommunerna måste kontrolleras för att de statliga bidragspengarna inte ska gå till saker de inte är avsedda för. Det är alltså en fråga om bristande tillit gentemot de kommunala huvudmännen som tycks ligga bakom utformningen av Statsbidraget för likvärdig skola och förmodligen även användandet av de riktade statsbidragen i stort.

4.2.2 Vilka antaganden ligger till grund för denna problemformulering?

När nu statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutvecklingen har sätts av regeringen så blir det viktigt att analysera vilka antaganden och förutsättningar som ligger till bakgrund för problemformuleringen kring detta område som bidraget är tänkt att lösa. Det ter sig logiskt att anta att när ett specialriktad bidrag införs som vill öka både likvärdigheten och kunskapsutvecklingen som formuleras

det från regeringens sida som att det inom skolväsendet idag är en rådande brist på dessa två egenskaper.

Regeringens syn på problemet är av övertygelsen om att det i vissa skolor råder större problem inom dessa områden än andra - detta kan ses genom att de som tidigare nämnt har utvecklat ett index där de tillgängliga resurserna skall fördelas enligt socioekonomiska faktorer och de huvudmän som är berättigade mottagare för högsta belopp således skall ha ett stort indexvärde (Skolverket, 2018b). Man kan dra slutsatsen att regeringen här har utformat ett riktat statsbidrag som bättre tillgodoser varje kommuns lokala och socioekonomiska förutsättningar, en linje som man från SKL:s sida finner att de har bedrivit länge (SKL, 2017).

Med åtanke att det går att se skapandet av just detta bidrag som delvis fött ur en konsekvens av den kritik som framkommit från både SKL och Riksrevisionens granskning så kan man förstå detta karaktärsdrag i bidraget som ett steg i ledet för regeringen att svara på kritiken och ta hänsyn till de förslag och åtgärder som har trätt fram. Det går att argumentera för att den nya problemformuleringen som sker från regeringens sida har antagit en ny skepnad som i viss mån utgår från de behov som man från kommunal sida upplevt tidigare har blivit negligerade i de riktade statsbidragens utformning. På det sättet verkar det finnas tecken på att regeringen har tagit tillvara på rapporten och kritiken och utformat ett i den meningen mer flexibelt statsbidrag till skolan. Just flexibilitet är något som är ett återkommande tema i bidragets utformande då frihet ges för huvudmännen att individuellt bestämma över hur bidraget inom organisationen ska fördelas, identifiera behoven och prioritera relevanta insatser som behövs (Skolverket, 2018b).

Vad som följer av detta är att det från regeringens håll verkar skett ett större genomslag av det lokala angreppssättet, en hållning som tidigare i analysen om den mer generella diskussionen om riktade statsbidrag till skolan till störst del representerats från kommunal sida samt Riksrevisionens rapport.

Den tidigare nämnda dikotomin mellan lokal och nationell nivå där regeringen förespråkade det sistnämnda verkar alltså ha konvergerats, i ett bidrag som tydligare värdesätter den från kommunen eftertraktade flexibiliteten men fortfarande tar formen av ett riktat statsbidrag.

4.2.3 Vad lämnas oproblematiskt med denna problempresentation?

Det villkor och potentiella återbetalningskrav som Statsbidraget för likvärdig skola kommer med innebär som tidigare nämnt att de kommuner som blivit beviljade en summa av dessa bidragspengar inte får skära ner i budgetposterna för elevhälsa och undervisning. Även om målet med detta (d.v.s. att säkerställa att kommunerna använder medlen till att utöka och förbättra befintlig skolverksamhet) i sig kan tyckas vara ett rimligt och bra sådant, har utformningen av detta budgeteringskrav skapat nya problem för många kommuner, i synnerhet mindre sådana.

Denna kritik grundar sig på att olika budgeteringar kan se olika ut i olika kommuner, exempelvis då det förekommer fler budgetposter som enligt kommunen ifråga borde tas i beaktning av staten för att sammanställa den totala kostnaden för de områden som bidraget är tänkt att utveckla. Exempelvis kan det förekomma naturliga variationer i de av staten utpekade budgetposterna, såsom nya elevkullar som är mindre än de tidigare, eller mer specifika saker såsom elever som behövt extra stöd i undervisningen gått ut skolan (Lingström, 2018a). Dessa är bara två exempel på anledningar som gör det naturligt för huvudmännen att dra ner på dessa budgetposters storlek, men det behöver inte nödvändigtvis betyda att kommunen ifråga drar ner på den egna finansieringen av skolverksamheten. Denna problematik tas upp av flertalet kommunala huvudmän från olika platser i landet. I en intervju nättidningen Altinget har gjort med Bodil Bånver, utredare på SKL exemplifieras problematiken som följande:

”Kommuner kan inte jämföras rakt av med andra. Ett exempel som ges är att i små kommuner kan en elev med särskilt stora behov utgöra en stor del av skolans budget. När eleven sedan lämnat skolan, kan det i budgeten se ut som man gjort nedskärningar.”

Bodil Bånver i Altinget (Lingström, 2018a)

Sammanfattningsvis är det lätt att konstatera att den lösning regeringen har inrättat mot den problematik som presenterades i den första analysen har skapat nya problem som gör den lokala styrningen av skolan svår, och många huvudmän ifrågasätter ifall det det nya bidraget gör den lokala styrningen över skolan mer lätthanterlig (Lingström, 2018a). Även om kommunerna genom Statsbidraget för likvärdig skola i teorin får bredare svängrum i vad bidragspengarna får läggas på, är det fortfarande begränsat i praktiken då villkoren för bidraget riskerar förbise de naturliga variationer som förekommer i respektive kommuns budgetering.

4.2.4 Vilka diskursiva, upplevda och subjektifierande effekter uppkommer av denna problempresentation?

Flertalet företrädare för olika kommuner har till följd av detta uttryckt en känsla av att staten inte litar på att kommunerna kan eller vill bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Värt att påpeka av det som framgått av Riksrevisionens och SKL:s rapporter är att ett statligt ekonomiskt stöd som fördelas efter ett socioekonomiskt index var exakt vad de föreslog, men i formatet av den bidragsram som beskrevs under 4.2.1. Kritiken och de upplevda effekterna av bidraget har i stort sett varit koncentrerat till villkoren och budgetsårigheterna som uppkommit på grund av dem. Exempelvis har Anders Rubin, ordförande för grundskolenämnden i Malmö stad, uttryckt sig på följande vis i Altinget:

”Det finns i systemet en ingrodd föreställning om att politiker i kommunerna är intresserade av att skära ner skolans kostnader. På ett generellt plan så menar ju

regeringen att vi ska bygga på tillitsbaserad styrning. Men nu visar man att man inte litar ett dugg på kommunerna.”

Anders Rubin i Altinget (Lingström, 2018b)

Rubin säger även att denna typ av statlig kontroll påverkar hur huvudmännen behandlar sin egen personal och hur de förhåller sig till dem som jobbar inom skolväsendet i hans kommun. Om detta uttrycker han sig på följande sätt:

”Det blir ju svårt i längden att upprätthålla en ordning där vi visar tillit till våra skolor. Om vi sen möts av väldigt detaljerade, rigorösa regleringar där det blir noll utrymme. Väldigt mycket inom skolan börjar tyvärr andas en sorts bristande tilltro till de som jobbar i verksamheten”.

Anders Rubin i Altinget (Lingström, 2018b)

I Ekonomirapporten för maj 2018 uttrycker SKL en oro för att det specifika villkoret att huvudmännen per elev inte minskar kostnaderna som är inbakat i det nya bidraget innebär att staten intar en position som undergräver det självstyre som ska finnas på den kommunala nivån och sätter hinder i vägen för dem att kunna ta ett kommunalt ansvarstagande (2018a: 62).

Den generella kritiken mot de riktade statsbidragen har ju i mångt och mycket handlat just om de långa listor med villkor som kommer med dessa. Foucault beskriver subjektpositioner som att de politiska subjekten antingen tar upp eller förkastar; att ta upp en subjektposition innebär att man anpassar sig efter ett specifikt sätt att tänka om sig själv samt att man blir den personen (Bacchi, 2010: 6). Den oron som här uttrycks explicit av SKL att det kommunala självstyret blir undergrävt på bekostnad av bidraget är en tydlig indikation på att man från det kommunala hållet egentligen önskar att förkasta den rollen som man från statligt håll vill ålägga en genom villkoret i detta bidrag.

5. Diskussion och slutsats

5.1 Hur skiljer sig den generella debatten om riktade statsbidrag från debatten om det specifika?

I den generella offentliga diskussionen angående de riktade statsbidragen mot skolan och dess funktionalitet, eller brist på sådan, så går det att se en konfliktlinje mellan statliga och den kommunala sidan. Något förvånande är att likheterna mellan hur de båda sidorna väljer att se och formulera vilka problemen är med bidragen på många punkter är lika varann, en upptäckt som inte känns självklar med bakgrund av att de riktade bidragen har ökat de senaste åren. Med detta menas att man kanske hade förväntat sig en linje som bedrivits från regeringens sida som skulle vara mer pro-bidrag än vad de faktiskt är. Det ter sig därför som att då de olika aktörernas problemrepresentation är lika varandra, så ligger skillnaden i hur vad de vill tillämpa för lösningar på problemen. Kritiken mot riktade statsbidragen inom skolväsendet har låtit sina röster bli hörda, och det är inte en kritik som har slagit emot döva öron. Regeringen har i och med det nya riktade bidraget för stärkt jämlikhet och kunskapsutveckling etablerat sig mer i linje mot hur de kommunala huvudmännen som främst i uppsatsen representeras av SKL vill se hur denna typ av bidrag ska vara utformade – de har öppnat upp för större flexibilitet i bidragets användning, och större frihet har således lämnats till huvudmännen att tillämpa bidraget till det de anser vara mest lämpligt för deras skola. Förhållandet mellan statlig centraliserad styrning och kommunal decentraliserad styrning är med andra ord inte av strängt dikotomisk karaktär.

Detta till trots så råder det fortfarande motstridigheter mellan de båda sidorna av debatten angående det nya bidraget, vilket exemplifieras genom att det nya bidraget innehåller villkor för huvudmännen som de måste uppfylla, i detta fall villkor om att skolorna inte får lov att skära ner i den egna budgeten om de ska få bli mottagare av bidraget.

Där det å den ena sidan har visat sig att man på kommunal och statlig nivå delar många uppfattningar om problematik kring de riktade bidragen så är ovanstående villkor sammanflätade med bidragen å andra sidan den fundamentala skillnaden i uppfattningen. SKL har i sin föreslagna modell för hur bidragsformen för skolväsendet bör se ut gjort en poäng av att de vill att villkoren helt tas bort, och ser detta som en väsentlig del för att omformulera de riktade bidragen till generella (SKL, 2018a: 64).

5.2 Dualistisk styrning ger oklar ansvarsfördelning

Vad som tydligt går att urskilja från de analyser som gjorts i denna studie är att både staten och kommunerna av olika anledningar känner sig ansvariga för skolverksamheten. Staten artikulerar mål som för skolan som gäller på ett nationellt plan. Bostadsort och socioekonomisk bakgrund ska inte spela någon roll gällande varje enskild elevs utvecklingspotential. Skolan har alltså ett kompensatoriskt uppdrag, både gällande nackdelar som kan komma från härkomst och socioekonomiska förhållanden. Det kan därför tyckas rimligt att staten riktar bidragspengar till delar av skolverksamheten som är kopplade till de nationella målen och det kompensatoriska uppdraget, precis som Statsbidraget för likvärdig skola ämnar göra.

De nationella målen är en del av skollagen, vilket gör att kommunerna med sitt huvudmannaansvar över skolorna är bundna att jobba mot de nationella målen. Utan hänsyn till dem skulle lagen inte efterföljas. Detta ställer den relevanta frågan om huruvida det är möjligt att avskaffa de riktade statsbidragen till det kommunala skolväsendet helt och hållet, genom att resonera att den lagstiftande och policyskapande makten som riksdag och regering har bör vara tillräcklig för att de medel som staten fördelar ut till kommunerna används på ett lämpligt sätt. För att garantera att kommunerna följer lagen på ett lämpligt sätt skulle exempelvis Skolinspektionen få utökade befogenheter till att följa upp kommunernas skolverksamhet. Alltså redovisas budgeteringen av skolväsendet i efterhand och inte under otympliga regleringar i förväg.

Just nu har både stat och kommun i praktiken ansvar för hur budgeteringen av skolväsendet ska se ut, vilket gör ansvarsfördelningen otydlig, och det blir svårt att urskilja vad den kommunala självbestämmanderätten innebär gällande skolan. Att låta staten hålla sig till den lagstiftande och policyskapande makten, samt fortsätta dela ut generella statsbidrag skulle öka tydligheten i var gränsdragningen mellan kommunalt och statligt självbestämmande går. Detta system är till sin natur mycket mer tillitsbaserat jämfört med hur det ser ut nu, och frågan är om staten är beredd på att ta det steget. En annan mycket mindre radikal lösning är att helt enkelt slopa budgeteringsvillkoret i Statsbidraget för likvärdig skola, vilket till viss del behåller detta styrmedel från statens sida.

5.3 Slutsatser

Genom användandet av Carol Bacchis fyra utvalda frågeställningar kring hur ett problem representerats har uppsatsen gått igenom kommunala och statliga synpunkter och åsikter kring de riktade statsbidragen mot skolan. Det valda materialet för analysen har gett en överskådlig bild över var dessa problemrepresentationer skiljer sig åt till viss utsträckning, men framförallt avslöjat att det

snarare är förslagna lösningar och åtgärder på problemet som är det som skiljer kommunal syn från statlig.

Frågorna som ställdes i uppsatsens inledning kan således besvaras från ett perspektiv av att det är lösningsförslagen som är det relevanta föremålet för undersökning. Här har vi funnit att det är viss kritik som lämnats obesvarad av regeringen, främst det faktum att de riktade statsbidragen har ökat år för år trots en uttalad ambition från regeringshåll att det motsatta ska ske.

De två WPR-analyserna som denna studie gjort visar också på att staten, vid effektivisering och förenkling av det redan etablerade bidragssystemet, inte bara kan fokusera på vilken verksamhet bidragen kan användas till, utan också hur det ska redovisas och återrapporteras av kommunerna. Möjligen kräver ett effektivt bidragssystem att man avvecklar de riktade bidragen enligt det förslag som presenterats under 5.1, eller de förslag som presenterats av Riksrevisionen eller SKL.

5.3 Förslag på vidare forskning

5.3.1 Skolväsendet och ansvarsutkrävande

En tänkbar anledning till att staten vill kunna använda sig av riktade bidrag till det kommunala skolväsendet är att de upplever att väljarna håller staten ansvarig för skolornas kvalitet och förmåga att tillhandahålla god undervisning. Om denna teori stämmer skulle det kunna ge en djupare förståelse kring varför de riktade statsbidragen är ett viktigt styrmedel från statens sida. Kunskap om detta kan också vara av relevans i frågan om huruvida ansvarsfördelningen stat och kommun emellan kan tydliggöras. En annan intressant frågeställning som är intimt sammanhängande med denna är huruvida det stämmer att väljare tenderar att hålla regeringen ansvarig snarare än fullmäktige i den kommun man bor i.

5.3.2 Tillitsproblem mellan stat och kommun?

Tidigare i uppsatsen citerades en representant för grundskolenämnden i Malmö som i reflektion över sina egna upplevelser om känslan är att de riktade bidragen mer och mer representerar en misstro från statens sida mot huvudmännens kapacitet att sköta en ändamålsenlig skola.

Genom Carol Bacchis metodologi och frågor om problemrepresentationen har kommuner i denna uppsats antagits ta den mer undanskymda rollen i debatten, och erfarenheten som här beskrivs ovan kan beskrivas som en upplevd effekt av statens användande av de riktade bidragen. Det finns också indikationer på att det från kommunalt håll upplevs som att man subjektifieras till underordnade i det avseende att kritiken som riktats mot det nya statsbidraget upplevs undergräva förmågan att bedriva skolverksamhet. Något som vore intressant att forska i är om det är en känsla som påtvingas kommunerna inom flera riktade statsbidrag, inom

flera olika välfärdssektorer och om det i så fall kan tänkas föda en ond cirkel att statens tilltro i större grad urholkas ju mer underordnad självbestämmande upplevs på den kommunala nivån. Det vore även intressant att vidare undersöka från statlig sida om det är så att det råder en brist på tillit till kommunernas förmåga som huvudmän över den svenska skolan, och huruvida behållandet av de riktade bidragen berättigas från just den bristen på tillit. Om det är så att de riktade statsbidragen för skolväsendet fortsätter att öka kommande år finns det nog skäl för att iallafall misstänka att så är fallet, oavsett all vällovlig retorik.

Referenser

- Bacchi, Carol. 2009. "Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?" Frenchs Forest: Pearson Australia.
- Bacchi, Carol. 2010. "Foucault, Policy and Rule: Challenging the Problem-Solving Paradigm." Aalborg: Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet.
- Bergström, Göran och Kristina Boréus. 2012. "Diskursanalys" i Göran Bergström och Kristina Boréus (red.). *Textens mening och makt – metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur AB. s. 353–414.
- Bäck, Henry, Gissur Ö Erlingsson och Torbjörn Larsson. 2015. *Den svenska politiken – strukturer, processer och resultat*. 4e uppl. Stockholm: Liber AB.
- Carson, Lisa och Kathy Edwards. "Prostitution and Sex Trafficking: What's the Problem Represented to Be – A Discursive Analysis of Law and Policy in Sweden and Victoria, Australia" i *Australian Feminist Law Journal*, vol. 34, nr 1. s. 63–88.
- Esaiasson, Peter, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson och Lena Wägnerud. 2012. "Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad". 4 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Ip. 2017/18:284. *Statsbidrag riktade till skolan*. Sveriges Riksdag. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/protokoll-20171871-tisdagen-den-13-februari_H50971 [Hämtad: 2019-01-03]
- Lingström, Josefin. 2018a. "SKL varnar – regeringens miljardsatsning kan slå fel". *Altinget*, 2018-02-09. Tillgänglig: <https://www.altinget.se/artikel/skl-varnar-for-att-regeringens-miljardsatsning-kan-slaa-fel> [Hämtad: 2019-01-04]
- Lingström, Josefin. 2018b. "Lokalpolitiker om skolmiljarderna: Regeringen litar inte på kommunerna". *Altinget*, 2018-02-12. Tillgänglig: <https://www.altinget.se/utbildning/artikel/lokalpolitiker-om-skolmiljarderna-regeringen-litar-inte-paa-kommunerna> [Hämtad: 2019-01-05]
- Lingström, Josefin. 2018c. "Fridolin svarar på kritiken mot miljardsatsningen". *Altinget*, 2018-02-21. Tillgänglig: <https://www.altinget.se/utbildning/artikel/fridolin-svarar-paa-kritiken-mot-miljardsatsningen> [Hämtad: 2018-12-10]
- Prop. 2017/18, utgiftsområde 16. *Utbildning och universitetsforskning*. [Elektronisk resurs]

- Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/4a65cf/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/uo-16-utbildning-och-universitetsforskning.pdf>
[Hämtad: 2019-01-05]
- RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan - nationella prioriteringar men lokala behov*. [Elektronisk resurs] Stockholm: Riksrevisionen
Tillgänglig: https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2db3d/1518435496737/RiR_2017_30_STATS BIDRAG_SKOLAN_ANPASSAD.pdf
[Hämtad: 2018-12-07]
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), 2017. *Bra förslag att förenkla skolans riktade bidrag*. [Elektronisk resurs]
Tillgänglig: <https://skl.se/tjanster/press/nyheter/arkiveradenyheter/braforslagattforenklaskolansriktadestatsbidrag.14155.html>
[Hämtad: 2019-01-04]
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), 2018a. *Ekonomirapporten, maj 2018 – om kommunernas och landstingens ekonomi*. Linköping: Linköpings Tryckeri AB. [Elektronisk resurs]
Tillgänglig: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-541-7.pdf?issuusl=ignore>
[Hämtad: 2019-01-05]
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), 2018b. *Vad är skillnaden mellan generella och riktade statsbidrag?*. 2018-10-11.
Tillgänglig: <https://skl.se/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan/generellaochriktadestatsbidrag/vadarskillnadenmellangenerellaochriktadestatsbidrag.2773.html>
[Hämtad: 2019-01-04]
- Skolverket. 2018a. "Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet". [Elektronisk resurs] 5 uppl. Stockholm: Skolverket.
Tillgänglig: https://www.skolverket.se/sitevision/proxy/publikationer/svid12_5dfce44715d35a5cdfa2899/55935574/wtpub/ws/skolbok/wpubext/trycksak/Blob/pdf3975.pdf?k=3975
[Hämtad: 2019-01-05]
- Skolverket, 2018b. *Statsbidrag för en likvärdig skola 2019*. [Elektronisk resurs] 2018-11-28. Tillgänglig: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-en-likvardig-skola-2019>
[Hämtad: 2019-01-05]
- Skr. 2016/17:102. *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*. [Elektronisk resurs] Stockholm: Regeringen
Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/4990f9/contentassets/b041084ba9fb4f44980491a11d5688d4/utvecklingen-inom-den-kommunala-sektorn-skr.-201617102>
[Hämtad: 2018-12-03]
- Skr. 2017/18:217. *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan*. [Elektronisk resurs] Stockholm: Regeringen.

- Tillgänglig: https://www.regeringen.se/496382/contentassets/40ed891f2b074e5baba5503c347ed0d7/skr-217_web.pdf
[Hämtad: 2018-12-22]
- Universitetsbiblioteket, 2018. *Offentligt tryck*. 2018-11-05
Tillgänglig: <https://www.ub.lu.se/sok/offentligt-tryck>
[Hämtad: 2018-12-04]
- Utbildningsdepartementet, 2011. *Uppdrag att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*. 2011-10-27. [Elektronisk resurs] Stockholm: Regeringen
Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/49b70e/contentassets/5c716a6f9c684aa297cb5bba72f5a640/uppdrag-att-genomfora-insatser-for-en-forstarkt-elevhalsa>
[Hämtad: 2019-01-05]
- Utbildningsutskottet, 2018. *Riktade statsbidrag till skolan (2017/18:UbU32)*. [Elektronisk resurs] Sveriges Riksdag, Stockholm.
Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/26823FE0-927E-492A-B19B-C806749F7E9D>