



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

RIKTADE STATS BIDRAG & PROJEKTIFIERING

När politik blir till ekonomisk styrning

Johanna Jonsson

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT2020
Handledare:	Ylva Norén Bretzer
Examinator:	Jenny de Fine Licht

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Riktade statsbidrag & projektifiering: När politik blir till ekonomisk styrning.
Titel (engelsk):	Directed state grants & Projectification: When politics becomes economic governance.
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT2020
Handledare:	Ylva Norén Bretzer
Examinator:	Jenny de Fine Licht
Nyckelord:	Riktade statsbidrag, statens ekonomiska styrning, projektifiering.

Syfte:	Syftet med denna studie att generera kunskap och öka förståelsen för vilka effekter statens ekonomiska styrning genom riktade statsbidrag har på kommunerna. De riktade statsbidragen representerar den ekonomiska styrningen och genom att studera hanteringen av riktade statsbidrag från statlig till kommunal nivå avser denna uppsats undersöka huruvida arbetet med de riktade statsbidragen leder till en projektifiering av den offentliga förvaltningen.
Teori:	Denna studie utgår från projektifieringsteorin där främjande och hämmande processer som påverkar utvecklingen av projektifieringen redovisas.
Metod:	För att få ett helhetsperspektiv av riktade statsbidrag har kvalitativa intervjuer genomförts med sammanlagt tio tjänstemän på departementsnivå, myndighetsnivå och kommunal nivå. Detta kompletteras med en enkät till kommunpolitiker.
Resultat:	Studien visar att det sker en projektifiering till följd av statens ekonomiska styrning genom riktade statsbidrag. Dock inte på ett lika rättframt sätt som tidigare studier beskrivit projektifieringen. I denna studie framträder en dold projektifiering inom skolan och inom miljö sker en byråkratisering genom projekten. Vidare blir det tydligt att projektifieringen och riktade statsbidrag är till stor del beroende av tjänstemännens möjlighet till omvärldsanalys och vana av projektmetodik.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställningar.....	3
2. Bakgrund	4
2.1 Statens ekonomiska styrning av kommunerna	4
2.2 Generella statsbidrag.....	4
2.3 Riktade statsbidrag	5
3. Tidigare forskning	7
3.1 Statens styrning av kommunerna	8
3.2 EU:s ekonomiska styrning av medlemsstaterna	10
4. Teori	12
4.1 Projektifiering.....	12
4.2 Projekt och institutionella logiker.....	13
4.3 Post-byråkrati.....	14
4.4 Kortsiktighet och projektens ärlighet	15
4.5 Teoretisk sammanfattning	16
4.5.1 Det teoretiska ramverkets roll i analysen	17
5. Metod	18
5.1 Avgränsning och urval	18
5.1.1 Riktade statsbidrag	18
5.1.2 Kommuner	19
5.1.3 Intervjupersoner	20
5.2 Komparativ studie och triangulering	21
5.3 Kvalitativa intervjuer	23
5.4 Enkät	24
5.4.1 Svarsfördelning och bortfall.....	24
6. Resultat	26
6.1 Hur förhåller sig tjänstemännen till riktade statsbidrag och projekt?	26

6.2 Hur förhåller sig politiker till riktade statsbidrag och projekt?	31
6.3 Hur sker styrningen genom riktade statsbidrag?	34
6.4 Vilka problem uppstår och hur förändras deras arbetssätt?	37
7. <i>Analys och diskussion</i>	40
7.1 Miljö – Skola	40
7.2 Landsbygd – Storstad	43
7.3 Stat – Kommun	45
7.4 Sammanfattning	46
8. <i>Slutsatser och fortsatta studier</i>	47
9. <i>Referenser</i>	49
<i>Bilaga 1</i>	55
<i>Bilaga 2</i>	57
<i>Bilaga 3</i>	58
<i>Bilaga 4</i>	59
<i>Bilaga 5</i>	60
<i>Bilaga 6</i>	61

1. Inledning

De kommande åren inom offentlig förvaltning kommer präglas av en allt stramare ekonomi. På grund av den demografiska utvecklingen där befolkningen blir allt yngre och äldre kommer kommunerna och regionerna att få det allt svårare att finansiera och kompetensförsörja sina verksamheter (Statskontoret, 2019a). År 2019 beräknades en av tre kommuner redovisa underskott och fyra av fem ekonomichefer på kommunal nivå menar att ekonomin kommer att vara ännu stramare under 2020 (SKR, 2019a; SKR, 2019b). Därmed står framtidens offentliga förvaltning inför stora utmaningar med att upprätthålla kvalitet med begränsade resurser. För att möta dessa utmaningar är en effektivisering av kommunerna ett måste.

Konjunkturrådet (Mörk, Erlingsson & Persson, 2019), Statskontoret (2019b) och Sveriges kommuner och regioner (SKR, 2019c) anger flertalet områden som viktiga för kommunerna och regionernas möjlighet att hantera finansieringsproblematiken. Dessa är bland annat ett behov av att effektivisera administrationen, ansvarsöverflyttning till staten i de områden där det finns delat ansvar samt en ökad samverkan mellan kommuner. Men främst måste staten begränsa de riktade statsbidragen för att kommunerna och regionerna ska kunna effektivisera sina verksamheter utifrån de egna behoven.

Ändamålet med de riktade statsbidragen är att de ska vara ett stöd för kommuner och regioner i utvecklandet av sina verksamheter och det är ett sätt för staten att uppmärksamma viktiga insatsområden genom att rikta medel dit det finns särskilda behov (Statskontoret 2019b; Regeringen, 2017/18:217). Men de riktade statsbidragen har också flertalet negativa konsekvenser. Statskontoret (2019b) menar att det är problematiskt just med antalet riktade statsbidrag, deras korta tidsramar och utformningen av statsbidragen. Det är också svårt för kommuner och regioner att planera och styra sina verksamheter när staten i detalj beskriver vad en verksamhet ska fokusera på. Det skapar osäkra förutsättningar för kommunerna att planera sin verksamhet när man inte vet om man kommer få statsbidragen eller inte (Statskontoret, 2016).

Tillitsdelegationen (SOU 2018:47), Kommunutredningen (SOU 2020:8) och Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) har föreslagit att staten ska överväga andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet. Riktade statsbidrag ska endast användas i undantagsfall då de menar att generella statsbidrag innebär en effektivare

användning av statliga medel. Trots kritiken verkar de riktade statsbidragen inte minska inom den närmsta tiden. Statskontoret (2019) menar att på grund av den historiska utvecklingen, det parlamentariska läget och innehållet i januariavtalet kommer antalet riktade statsbidrag snarare öka. Samtidigt som regeringen har ambitionen att minska detaljstyrningen och onödig administration för kommunerna (Statskontoret, 2019).

Även om det finns en enighet inom den offentliga förvaltningen att de riktade statsbidragen har många negativa sidor och andra styrmedel borde användas fortsätter de öka i antal och omfång. Trots denna enighet och betydande påverkan på den offentliga förvaltningen är forskningen på området mycket begränsas (Pettersson Lidbom & Wiklund, 2002; Statskontoret, 2016).

De riktade statsbidragen utgjorde år 2016 närmare 10% av kommunernas och regionernas intäkter (Prop. 2019/20:1). Även om det inte är en stor del av intäkterna så har statsbidragen en betydande påverkan på verksamheterna där kommunerna behöver se på sina verksamheter allt kortsiktigare. När den offentliga förvaltningen blir allt kortsiktigare och temporär är det därför lämpligt att använda projektifieringsteorin som ingång för att förklara denna utveckling. Att styra genom riktade statsbidrag har definierats som mjuk styrning då deltagandet baseras på frivillighet (Riksrevisionen, 2017). Men hur mycket frivillighet innebär de riktade statsbidragen när kommunerna får allt sämre ekonomi och därmed blir i allt större utsträckning beroende av statliga bidrag?

1.1 Syfte och frågeställningar

Även om de riktade statsbidragen har fått omfattande uppmärksamhet från offentliga utredningar och det finns en allmänt spridd uppfattning att riktade statsbidrag och dess effekter är något som behöver utredas och reformeras så har forskningen inte följt denna utveckling. Därmed är syftet med denna studie att generera kunskap och öka förståelsen för vilka effekter statens ekonomiska styrning genom riktade statsbidrag har på kommunerna. De riktade statsbidragen representerar den ekonomiska styrningen och genom att undersöka hanteringen av riktade statsbidrag från statlig till kommunal nivå avser denna uppsats undersöka huruvida arbetet med de riktade statsbidragen leder till en projektifiering av den offentliga förvaltningen. Därmed kommer följande frågor undersökas:

Hur sker arbetet med de riktade statsbidragen och vilka utmaningar finns det på de olika nivåerna av den offentliga förvaltningen?

Bidrar de riktade statsbidragen till en projektifiering av offentliga förvaltningen?

2. Bakgrund

Nedan ges en introduktion till statens ekonomiska styrning av kommunerna med fokus på generella och riktade statsbidrag.

2.1 Statens ekonomiska styrning av kommunerna

Den statliga styrningen kan sammanfattas i tre övergripande kategorier: Regelstyrning, finansiell styrning och annan styrning (Statskontoret, 2016). Statsmaktens grundläggande instrument för finansiell styrning är anvisning och tilldelning av anslag samt regler och villkor för anslag och avgifter (Ekonomistyrningsverket, 2019). Statens finansiella styrning innebär att verksamheterna styrs med hjälp av ekonomiska ramar, olika restriktioner och villkor knutna till finansieringen. Den finansiella styrningen ska leda till att statens medel utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och att de fördelas enligt politiska prioriteringar. Finansieringen av kommunsektorn baseras på finansieringsprincipen, vilket innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på andra sätt än genom höjda skatter (Malmer & Zapata, 2009).

Staten finansierar kommunerna dels genom generella statsbidrag, som 2018 utgjorde närmare 10% av sektorns inkomster och dels genom riktade statsbidrag som 2018 utgjorde 9% av inkomsterna (Prop. 2019/20:1). Det är regeringen som har det huvudsakliga ansvaret i styrningen genom statsbidrag då de beslutar om att statsbidrag ska införas, fortgå eller avvecklas (Riksrevisionen, 2016). Statsbidragen sköts av respektive ansvarig sakmyndighet eller Kammarkollegiet.

2.2 Generella statsbidrag

Generella statsbidrag är bidrag som tilldelas kommuner och är inte avsedda för någon specifik verksamhet utan som med skatteintäkterna är det upp till respektive kommun att fördela statsbidragen utifrån de egna behoven (Fridell & Arefäll, 2018). Detta sker främst genom den kommunalekonomiska utjämnningen (Prop. 2019/20:1).

Enligt Regeringen ska generella statsbidrag vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunerna för att de ger utrymme för anpassning efter lokala behov (Prop. 2019/20:1). Eftersom utmaningarna är stora och varierar mellan kommunerna är det centralt att kommunerna kan anpassa finansieringen efter behoven. Samtidigt skriver regeringen att det

finns ett fortsatt behov av att staten ersätter kostnader och särskilt inom områden med stora utvecklingsbehov genom riktade statsbidrag (Prop. 2019/20:1).

2.3 Riktade statsbidrag

De riktade statsbidragen kan i huvudsak delas upp i två kategorier: kostnadsersättningar och riktade statsbidrag. Kostnadsersättningar är de som ersätter kostnader som kommunerna får för statligt beslutad skyldighet att tillhandahålla en tjänst (Prop. 2019/20:1). Det andra slags riktade statsbidragen är de som syftar till att stimulera utvecklingen av en särskild verksamhet och är ett sätt för staten att få kontroll över utfallet av kommunernas verksamhet (Statskontoret, 2016). Vissa av de riktade statsbidragen kan även sökas av organisationer och företag (Prop. 2019/20:1).

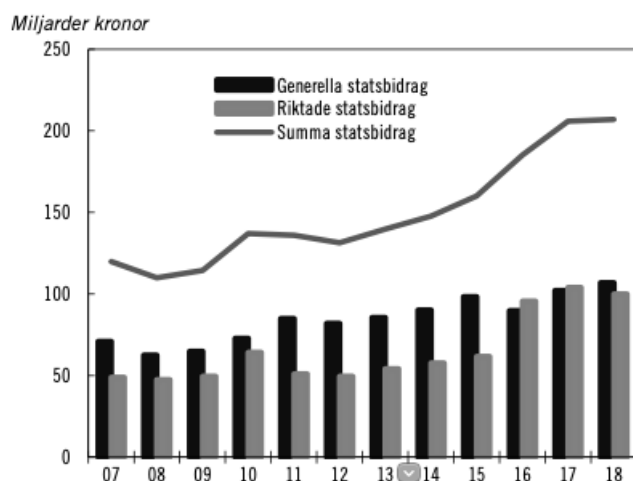


Diagram 1. Statsbidrag till kommunsektorn 2007–2018 (Prop. 2019/20:1).

Antalet och summan för riktade statsbidrag har ökat de senaste tio åren, se diagram 1 (Prop. 2019/20:1). Ökningen under just 2015–2016 är till följd av de extra insatser och ökad statlig ersättning för migrationsrelaterade kostnader. Det har också skett en större ökning inom områdena utbildning och hälso-sjukvården. Under perioden 2018–2022 menar regeringen att de kommer öka de generella statsbidragen och de riktade statsbidragen kommer minska till följd av färre asylsökande och nyanlända. Samtidigt som den demografiska utvecklingen ökar trycket på kommunernas ekonomi vilket innebär att kommunerna kommer behöva ytterligare finansiering som enligt Konjunkturinstitutet (2019) kommer hanteras genom att öka antalet riktade statsbidrag.

I Budgetpropositionen (Prop. 2019/20:1) framgår det att det år 2019 fanns totalt 202 riktade statsbidrag, där både kostnadsersättningar och faktiska riktade statsbidrag är inkluderade. Den beslutade nivån för dessa år 2019 var totalt 108 miljarder kronor. De riktade statsbidragen har en bred spännvidd och sträcker sig mellan stöd för bostadsbyggande, tandvårdsförmåner, personalförstärkning i elevhälsan, energiforskning och trängselskatt Stockholm. De flesta riktade statsbidrag är inom områdena vård, skola och omsorg (Statskontoret, 2016). Av de som är riktade statsbidrag är det största Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling som år 2019 låg på 3,5 miljarder kronor (Prop. 2019/20:1).

Denna studie fokuserar på de riktade statsbidragen *Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling* samt *Kapacitetsutveckling för klimat-och energiomställning* och hur dessa hanteras i Göteborgs stad och Ånge kommun. Motivering till urvalet av dessa framgår i metoden.

Det bör tilläggas att under uppsatsens skrivande har coronavirusets spridning haft stor påverkan på samhället och så även på den offentliga förvaltningen. Därför beslutade regeringen i början av april 2020 att införa ett krispaket till kommunsektorn genom att utöka finansieringen till kommunsektorn med 15 miljarder i generella statsbidrag (Regeringskansliet, 2020). Tillsammans med åtgärder tidigare under året på 7,5 miljarder är den totala nivån på de generella statsbidragen på 32,5 miljarder kr för 2020, jämförelsevis med de 10 miljarder som var beslutat innan årsskiftet. Regeringen, tillsammans med samarbetspartierna, meddelade på presskonferensen den 2 april att de kommer se över de riktade statsbidragen för att underlätta arbetet för kommunerna. Alltså har förutsättningarna för de riktade och generella statsbidragen ändrats avsevärt sedan skrivandet av denna uppsats startade. Men då riktade statsbidrag har funnits åtminstone 50–60 år tillbaka och har ökat i antal och omfattning det senaste decenniet är det en ihållande trend och därför troligt att det även efter coronakrisen kommer vara aktuellt med riktade statsbidrag (Dahlberg & Rattsø, 2010; Ringarp, 2018; SOU 2020:8).

3. Tidigare forskning

Den tidigare forskningen om riktade statsbidrag är mycket begränsad. En sökning på Göteborgs universitetsbibliotekets databas 2020-07-14 på ”Riktade statsbidrag” ger fyra träffar varav tre är studentuppsatser och en är en artikel från 2018. Artikeln handlar om svenska skolans historiska utveckling under 1900-talet i Norsk pedagogisk tidskrift av Johanna Ringarp. Sökningen ”Specialdestinerade statsbidrag” som riktade statsbidrag tidigare benämndes som, ger två resultat: En artikel om institutionell fragmentering inom skandinavisk barnomsorg av Dietmar Rauch från 2005 och en bok av kommunalekonomiska kommittén från 1991.

Ringarp (2018) visar hur grundskolan har utformats på kommunal nivå utifrån utgångspunkten geografisk rättvisa och likvärdig utbildning. Detta gör Ringarp genom en historisk genomgång och redogörelse av beslut som har varit viktiga för skolans decentralisering och centralisering. Just ”riktade statsbidrag” nämns inte men hon beskriver hur diskussionen om skolan under 1950-talet handlade till stor del om hur staten borde ta ett steg tillbaka och lämna över större ansvar till den lokala nivån. Ringarps slutsats är att etableringen av grundskolan har genomgående varit styrd av statliga regleringar och därigenom geografiska standardiseringar vilket innebar svårigheter för vissa kommuner att införa reformerna.

Rauch (2005) menar att det är vanligt att se institutionell fragmentering i länder som har federalistiska statsystem, men i hans studier av den svenska barnomsorgspolitiken visar han att institutionell fragmentering även är förekommande inom parlamentariska statssystem och enhetsstater. Rauch (2005) jämför skillnader mellan Norge, Sverige och Danmark hur kommunerna implementerar statens styrning och visar hur Norge inte lyckades införa universell barnomsorg i lika hög grad som i Sverige och Danmark. Han finner att riktade statsbidrag till barnomsorgen är en del av förklaringen till hur villiga kommunerna är att ta till sig av statens ambitioner. Om det finns riktade statsbidrag finns det ekonomiska incitament för kommunerna att införa statens reformer och då är det troligare att de kommer implementera dessa.

Boken från 1991 är en bilaga till Kommunalekonomiska kommitténs betänkande och går endast igenom de riktade statsbidragen vid den tidpunkten. Dessutom finns det andra, mer nutida offentliga utredningar som behandlar riktade statsbidrag (ex. SOU 2020:8, SOU 2020:28). Därför kommer innehållet i den källan inte redogöras här.

Sökningen ”Statsbidrag” ger något fler träffar, men de som är relevanta är Wikström (2007) som undersöker de kommunalekonomiska effekterna av införandet av maxtaxan inom förskolan. Wikström undersöker i huvudsak två områden, dels hur vistelsetiden i förskolan påverkats och även hur kommunernas kostnader, skatteuttag och statsbidrag har haft för påverkan. Wikström kommer fram till att statsbidraget kopplat till maxtaxan har bidragit till att hålla kommunalskattesatserna på en lägre nivå och statsbidragen till personalförstärkningar och kvalitetssäkrande åtgärder har haft positiva effekter på kostnaderna per barn i kommunal förskola.

Om jag istället söker på engelska versioner såsom ”Government grant”, ”Directed grant” kommer fler källor fram. Då det är svårt att bedöma dessa bidrags likheter med de svenska riktade statsbidragen kommer de artiklar inom den svenska kontexten redovisas.

Vredin Johansson et al. (2011) undersöker huruvida riktade statsbidrag bidrar till en snabbare sanering av miljöfarligt kontaminerade områden. Studien visar att i två av de fyra skeendena av sanering bidrar de riktade statsbidragen till en snabbare sanering. Men de menar att även om resultaten visar på att riktade statsbidrag kan skynda på processen är effekterna små jämfört med den mängd finansiering som krävs för en sanering.

Därmed finns det viss forskning om riktade statsbidrag, men den är minst sagt spretigt. Dessutom är det sällan riktade statsbidrag som är huvudfokus för studien utan de omnämns som en del av ett annat fenomen. Därför är det viktigt att studera riktade statsbidrag som ett fenomen i sig själv och applicera det i olika kontexter för att identifiera dess påverkan på offentlig förvaltning.

3.1 Statens styrning av kommunerna

Eftersom det inte finns speciellt mycket forskning om riktade statsbidrag tänkte jag istället redovisa forskning om statens ekonomiska styrning av kommunerna, dock visade det sig att även detta område är sparsamt studerat. Trots kommunernas betydelse för den offentliga sektorns finanser har det bedrivits förvånansvärt lite forskning på området (Pettersson Lidbom & Wiklund, 2002; Statskontoret 2016). Statens offentliga utredningar och andra myndighetsrapporter bör traditionellt inte presenteras i avsnittet tidigare forskning, även om de är baserade på empiri (Sobis, 2020). Men med tanke på bristen på forskning i området är det ändå motiverat att sammanfatta några av de centrala utredningarna och myndighetsrapporterna som berör riktade statsbidrag.

Statskontoret (2016) redovisar hur statens styrning av kommunerna har ökat i mängd, komplexitet och gått mot en ökad detaljstyrning. Styrningen upplevs som kortsiktig, ryckig och inte anpassad till lokala förhållanden och förutsättningar. De riktade statsbidragen upplevs som ett starkt styrmedel, speciellt inom skolan. Inom skolan anser skolchefer att det är positivt med statsbidrag att de är öronmärkta och att pengarna inte försvinner in i resten av den kommunala förvaltningen. Andra skolchefer anser dock att det inte är mödan värt att söka statsbidrag på grund av den administrativa bördan. Inom miljöområdet sker styrningen främst genom reglering och tillsyn och mängden riktade statsbidrag är relativt få, dock beskrivs styrningen som fragmenterad då den styrs av många myndigheter och även EU. Även här konstaterar Statskontoret att styrningen har blivit mer detaljerad och det ställs fler krav på återrapporteringar.

De riktade statsbidragen har fått uppmärksamhet i stora nutida utredningar såsom Tillitsdelegationen (SOU 2018:47) och Kommunutredningen (SOU 2020:8). Kommunutredningen (2020:8) konstaterar att staten ska överväga andra styrmedel än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet, förslagsvis genom lagstiftning. Detta skulle skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig statlig styrning och finansiering av kommunerna. De framhäver vikten av att uppnå en balans mellan nationella mål för likvärdighet och å andra sidan självbestämmande och anpassning efter de lokala behoven. De visar på att staten har ökat sin styrning vilket ofta är i syftet att förbättra likvärdigheten, men som också resulterar i en begränsning av den kommunala självstyrelsen. De menar vidare att den ökade omfattningen av riktade statsbidrag innebär att kommunernas verksamhet i allt högre grad styrs av de riktade statsbidragen snarare än kommunernas egna behov och politiska avvägningar.

Tillitsdelegationen (SOU 2018:47) kommer också fram till att riktade statsbidrag endast ska användas i undantagsfall då generella statsbidrag innebär en effektivare användning av statliga medel. Detta utifrån utgångspunkten att allt för stort fokus på formell styrning inte ger de önskade resultat man vill ha. Tillitsdelegationen menar att det är viktigare att fokusera på organisationskultur, värdegrund och ledarskap för att få igenom sin styrning och att ekonomistyrning, mål- och resultatstyrning behöver bli mindre detaljerad.

De riktade statsbidragen till skolan har fått mycket uppmärksamhet. I juni 2020 publicerade Statskontoret en delrapport från deras uppdrag att utvärdera likvärdighetsbidraget till skolan.

Där upplever de intervjuade huvudmännen att likvärdighetsbidraget är mindre detaljstyrt då det är ett mer öppet statsbidrag än andra, men trots detta kvarstår många av de problem som är förknippade med riktade statsbidrag. Dessutom blir styrningseffekterna från ett bredare statsbidrag diffusare (Statskontoret, 2020).

Riksrevisionen har också haft i uppdrag att undersöka de riktade statsbidragen, dels inom hälso- och sjukvården (Riksrevisionen, 2016) och dels inom skolan (Riksrevisionen, 2017). Således har riktade statsbidrag en viktig roll i statens styrning, men trots detta har det inte skett någon omfattande forskning på området.

3.2 EU:s ekonomiska styrning av medlemsstaterna

Som genomgången ovan visar finns det lite forskning om riktade statsbidrag och statens ekonomiska styrning av kommunerna. Om man istället tittar på forskning om EU:s ekonomiska styrning så finns det ett antal studier om hur EU:s strukturfonder har bidragit till en ökning av projektifiering av dess medlemsstater. (Büttner & Leopold, 2016; Fred, 2015, 2018, 2020; Jałocha, 2019; Lundin, 2019; Marsden, Sjöblom & Andersson, 2012).

Büttner & Leopold (2016) visar att majoriteten av policys inom EU implementeras på ett sätt eller annat genom projektmedel. På detta sätt får EU igenom sin politik i utbyte mot medel och att mottagarna rättar sig efter de krav som kommer med projektmedlen. Büttner & Leopold (2016) menar till och med att projektifiering används strategiskt av EU som ett kontrollmedel för att se till att politik på lokal nivå är i enlighet med EU:s mål och visioner. Men förutom att sprida sin politik leder de omfattande projektmedlen till att projektarbete sprids, inte bara direkt hos mottagarna av medlen, utan också att det sker en kulturell förändring där projektorienterade arbetsförhållanden och livsstilar inom områden nära kopplade till de som tagit emot projektmedlen främjas och utvecklas.

EU har genom sina stöd till utvecklingsinsatser i medlemsländerna till stor del styrt och främjat projektifieringen hos mottagarna (Lundin, 2019). Lundin beskriver att projektifiering bör huvudsakligen ses som ett styrmedel inom EU där EU sänder ut projektifieringskrav som villkor för det ekonomiska stödet och de som vill ta del av stödet måste anpassa sin organisation och sitt arbete för att få det önskade bidraget. Kraven för att få stödet innefattar ofta krav på organisatoriska förändringar såsom att tillsätta personal som har kunskap om projektledning,

på detta vis sprids projektlogiken ytterligare (Lundin, 2019). EU har alltså en betydande roll i hur projektifieringen har utvecklats inom Europa, även liknande trender har identifierats på nationell, regional och lokal nivå i många länder (Marsden, Sjöblom & Andersson, 2012).

Ett exempel på detta är Jałochas studie från 2019 som undersöker hur EU-finansiering främjar projektifieringen av den polska offentliga sektorn. Projektifieringen analyseras på meganivå (statlig), makronivå (sektor) samt mezonivå (organisation) i Polen. Jałocha visar hur projektifieringen är ett multidimensionellt fenomen som genomsyrar samtliga av dessa nivåer och genom isomorfism sprids också projektifieringen vidare till andra organisationer och andra delar av organisationen.

Mats Fred har gjort flertalet studier på hur EU:s strukturfonder har drivit på projektifieringen inom svenska kommuner. Freds avhandling från 2018 handlar om just hur användandet av EU:s strukturfonder påverkar organisatoriska och institutionella förändringar av kommunerna som mottagit stöd. Fred (2015) visar hur projektifieringen till följd av EU:s strukturfonder gör att offentliga organisationer består av fasta och bestående delar men på grund av projektifieringen luckras detta upp och de får allt mer flexibla och tillfälliga strukturer. Fred (2020) visar också hur det är vanligare inom tekniska områden, såsom IT och infrastruktur, att arbeta i projekt och det är ofta från dessa områden som projektutbildningar och arbetssätt sprids vidare till andra delar av organisationen. Den senaste tiden har det även skett en ökning av projekt inom sociala områden såsom hälso-sjukvård och socialtjänsten, där ses dock projekt som processer, de används för att exempelvis genomföra organisationsförändringar. Jałochas och Freds studier visar hur projektifieringen sprids vidare till nya delar som vanligtvis inte arbetar i projekt och snabbt kan genomsyra samtliga nivåer av den offentliga förvaltningen. Men menar också att detta kan visa på byråkratins förmåga att förändras efter nya förutsättningar.

Som det ovan redovisats är forskning om statens ekonomiska styrning av kommunerna och riktade statsbidrag mycket begränsad. Däremot finns det omfattande forskning på projektifieringen och dess effekter, här har dock forskningen inom den offentliga kontexten främst fokuserat på EU-nivån och projektifiering genom strukturfonderna. Därför är det av stor vikt att projektifieringsteorin även testas på relationen mellan stat och kommun och i synnerhet riktade statsbidrag för att se om de kan ha liknande påverkan såsom EU:s ekonomiska styrning genom projektmedel har haft.

4. Teori

Nedan redogörs projektifieringsteorin, dess byggstenar samt nära kopplade teorier som kan förklara utvecklingen av projektifieringen inom den offentliga förvaltningen.

4.1 Projektifiering

Projektfiering är en förändringsprocess som kännetecknas av ett ökande antal projektorganisationer samt förändringar av och inom en organisation till följd av att man arbetar i projekt (Fred & Mukthar-Landgren, 2019).

Projektfieringsteorin utvecklades ursprungligen av Christophe Midler (1997) som beskrev hur biltillverkaren Renault ändrade sin arbetsmodell från en klassiskt funktionell organisation till att arbeta i självständiga projekt med avgränsade tidsplaner och budgetar vid tillverkningen av bilar. Omställningen resulterade i ökad produktion men införandet av projekt som arbetsätt hade även flertalet andra organisatoriska effekter. Midler (1997) visade att vid införandet av projekt sker det inte bara en ökning av projekt utan det blir allt vanligare med temporära organisationsformer och processer. Dessutom påverkar projekten den ordinarie verksamheten och kräver att de permanenta delarna av organisationen anpassar sig efter projekten. Därmed menar Midler (1997) att vid projektfiering blir det allt vanligare med temporära organisationsformer såsom projekt samt att den permanenta organisationen anpassar sig och omorganiseras för att likna projekt.

Innan vi går vidare i projektifieringen är det på sin plats att definiera projekt. Fred (2018) har sammanställt flertalet modeller över vad det innebär att arbeta i projekt och menar att följande definierar projekt:

- Projekt har tydligt formulerade mål
- Projekt är begränsade i tid och omfattning
- Projekt är aktiviteter med specifik finansiering kopplade till sig
- Projekt har någon som tar emot projektens mål
- Projekt är tillfälliga organisationer
- Projekt förväntas skapa förändring
- Projekt kan avbrytas

4.2 Projekt och institutionella logiker

Sjöblom, Jensen & Godenhjelm (2019) menar att projektifieringen är ett nytt sätt att förhålla sig till samhällslig problemlösning. Projektifieringen av den offentliga sektorn grundar sig i tanken om att offentliga organisationer inte ensamma kan hantera svårlösta och tämligen resistenta, gränsöverskridande problem såsom långtidsarbetslöshet, migration, miljögifter eller kriminalitet utan detta måste lösas genom projekt. Eftersom projekt gör det möjligt att avgränsa problemen och istället fokusera på de tänkbara lösningarna blir projekten attraktiva verktyg i det offentliga innovations- och förnyelsearbetet. Genom föreställningen om att temporära organisationsformer fungerar som bättre problemlösare i komplexa miljöer jämfört med traditionella byråkratiska strukturer, förändras den offentliga beslutsmiljön.

Ofta ses projekt som en neutral organisations- och styrningsform som skapas för att uppnå specifika mål eller resultat. Men Fred (2018) menar att det är viktigt att även se vad det innebär att starta ett projekt, att de innehar bakomliggande orsaker och latent funktioner. Fred menar att det idag finns en utbredd projektlogik som påverkar besluten inom den offentliga förvaltningen. En institutionell logik, såsom projektlogiken, innebär att man får ett gemensamt språk och gemensamma värden som formar hur vi uppfattar problem och hur de bäst ska lösas, projekt får i detta fall ryktet att vara ett effektivt verktyg och arbetssätt för att få önskade resultat (Fincham & Forbes, 2015; Lundin 2019). Fred (2018) menar att nutida satsningar och aktörer stödjer och uppmuntrar denna projektlogik. Utifrån detta perspektiv ser Fred (2018) offentliga organisationer som en plats där flera samexisterande institutionella logiker är tillgängliga för tjänstemän och politiker att agera utifrån och översätta till praktiken. Fred (2018) menar att just projektlogiken har fått allt större genomslag i relation till andra logiker, detta till stor del genom EU:s ekonomiska styrning genom projektmedel.

Att arbeta i projekt blir den naturliga lösningen på problem vilket är ett resultat av institutionellt myter (Meyer & Rowan, 1977; Boxenbaum & Jonsson, 2008). Detta innebär att organisationen implementerar funktioner i sin verksamhet på grund av externt legitimitetsgrundade faktorer, snarare än vad som vore den bästa lösningen för just denna organisation. Det har blivit allt vanligare för organisationer att implementera miljöpolicy eller program för mångfald och socialt ansvarstagande, för att uppnå legitimitet. Det är även vanligt för organisationer att införa populära managementidéer för att öka sin legitimitet (Sahlin & Wedlin, 2008). March & Olsen (2004) visar också på vikten av att få legitimitet genom att göra *någoting*, men att göra något är viktigare än vilka resultat det får. På samma sätt som New Public Management (NPM), Lean

eller andra populära managementidéer har projektmetodik blivit ett populärt arbetssätt som man antar är bättre på att lösa komplexa problem än exempelvis byråkratin. Detta är även känt som institutionella myter, vilket har stor påverkan på hur organisationer väljer att organisera sig. Därmed innebär en spridning av projektlogiken att projekt ses som den naturliga lösningen på många problem, det blir vanligare att arbeta i projekt, man ser projektegenskaper såsom avgränsade tidsplaner och mål som det bästa arbetssättet för att nå sina mål.

4.3 Post-byråkrati

Post-byråkrati är tanken om att andra arbetssätt än byråkrati är att föredra och att det krävs nya arbetssätt och organisationsformer för att kunna möta de problem som kan uppstå i en byråkrati (Packendorf & Lindgren, 2014). På grund av projektens flexibilitet har projekt blivit en post-byråkratisk symbol för anpassningsbarhet då de upplevs som ett sätt att undvika de problem som upplevs med byråkratin (Clegg & Courpasson, 2004; Heckscher & Donellon, 1994; Lundin & Söderholm, 1995; Sjöblom, 2009).

Projekt signalerar ofta innovation och kreativitet samtidigt som de utlovar ordning, kontroll och koncentrerade insatser (Godenhjelm, Lundin & Sjöblom, 2015). Inom offentlig förvaltning är förväntningarna att om man arbetar i projekt och inför temporära organisationer eller policys är de bättre anpassade för att hantera nya sociala utmaningar samt att de kan skapa förändring i stagnerade organisationer. På detta sätt ses de som moderna och icke-byråkratiska sätt att organisera offentliga verksamheter vilket möjliggör arbetssätt som vanligtvis inte hade varit tillåtet i permanenta offentliga organisationer. ¹ Därmed menar Godenhjelm, Lundin & Sjöblom (2015) att utvecklingen av projektifieringen är tätt sammankopplad med New Public Management diskursen och hur entreprenöriella influenser kommit att påverka den offentliga förvaltningen mot mer kortsiktiga tidsramar.

Sedan slutet på 1970-talet har det blivit allt vanligare med reformer för att öka effektivitet, resultatstyrning, kundorientering vilket ofta är samlade under begreppet New Public Management (NPM), vilket Fred (2015) menar har gjort att projekt, som organisatoriska lösningar ökat markant. Det är på grund av en allt mer fragmenterad offentlig förvaltning, som

¹ Även om tanken är att projekten ska gå utöver den stagnerade byråkratin behöver de fortfarande följa rutiner på samma sätt som den permanenta organisationen (Godenhjelm, Lundin & Sjöblom, 2015).

är en effekt av NPM, som också uppmuntrar till användningen av projekt. Genom att arbeta i projekt kan man avgränsa ett problem eller område under en specifik tidsperiod vilket har gjort att de uppfattas som ett kontrollerbart sätt att undvika de klassiska problemen med byråkratin (Packendorff & Lindgren 2014). I en mer företagiserad offentlig förvaltning är projekt ett populärt arbetssätt för att handskas med den ”stela” byråkratin.

Fred & Mukthar-Landgren (2019) menar att utvecklingen av projektifieringen har drivits på av offentliga organisationers ökade behov av extern finansiering, det ökade utbudet av extern finansiering och organisatoriska trender som skapat en efterfrågan efter flexibilitet, samverkan och innovation. Vid en ökning av projekt organiseras allt fler områden i den offentliga förvaltningen på ett icke-byråkratiskt sätt (Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm, 2013). Fred (2020) menar också att projektifieringen av den offentliga förvaltningen också kan visa på byråkratins förmåga att vara flexibel och anpassa sig efter dagens förväntningar.

4.4 Kortsiktighet och projektens ärftlighet

Projekt förväntas öka flexibiliteten, bidra till en snabb och innovativ problemlösning, men arbetet har samtidigt inneburit en stor utmaning i att uppnå kontinuitet och långsiktighet (Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm, 2013). Generellt har offentliga förvaltningen gått mot en allt kortsiktigare och temporär organisering. Förutom projekt har det blivit vanligt att arbeta i nätverk, partnerskap och samverkansprojekt där den gemensamma nämnaren är begränsade tidsramar. Därmed har den offentliga förvaltningen blivit allt kortsiktigare (Heckscher & Donellon, 1994; Lundin & Söderholm, 1995; Clegg & Courpasson, 2004; Sjöblom, 2009).

Ett annat problem med dessa kortsiktiga och temporära organisationer är att kunskap och andra resultat från projekten är svåra att överföra till den ordinarie verksamheten (Forsell, Fred & Hall, 2013). Istället för att kunskapen förs över till den ordinarie verksamheten skapas istället ytterligare projekt för att implementera lärdomarna från det första projektet. Därmed leder ofta ett projekt till flera projekt.

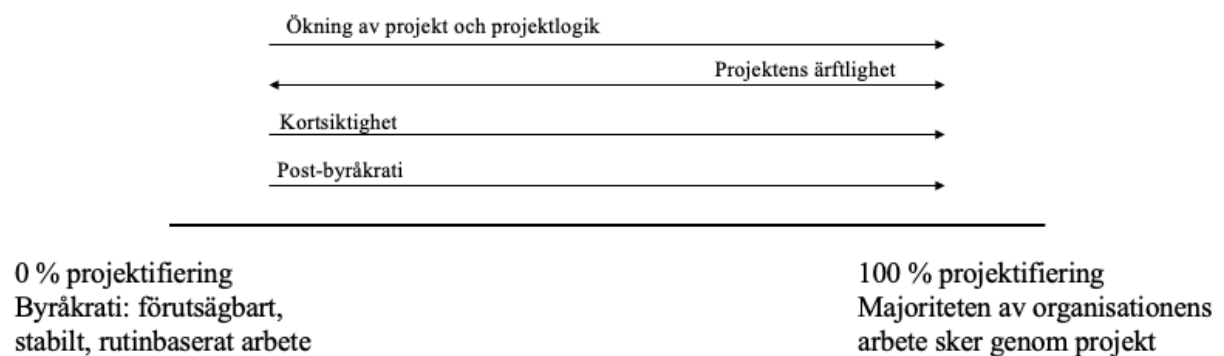
Projekt uppfattas ofta som att de ökar innovationsförmågan och flexibilitet, men egenskaper hos den permanenta organisationen har starkt inflytande på hur projektet organiseras (Forsell, Fred & Hall, 2013). Offentliga organisationer präglas av byråkratiska egenskaper såsom fasta rutiner och stabilitet, när projekt existerar i byråkratiska organisationer innebär detta att

projekten ärver dessa egenskaper och kommer att få stabilare och byråkratiska egenskaper, även om tanken är att projektet ska vara mer flexibelt och nyskapande.

Därmed ärver projekten egenskaper från den permanenta organisationen och som Midler (1995) visade anpassar sig även den permanenta organisationen efter projekten. Vilket innebär att det sker en växelverkan mellan projektet och den permanenta organisationen där projekten kommer att anpassas efter den kontext de verkar inom och därmed bli mindre flexibla än vad som förväntats och den permanenta organisationen kommer även att inspireras av projekten och fokusera mer på flexibilitet och innovation än stabilitet och underhåll av rutiner.

4.5 Teoretisk sammanfattning

Som redovisningen av projektifiering ovan visat så finns det ett antal studier som visar hur projektifieringsprocessen går till. För att rama in dessa och polarisera den offentliga förvaltningen och huvudsakligen fokusera på två organisationsformer som existerar inom den offentliga förvaltningen: byråkrati och projekt. I en byråkrati finns det, något förenklat, ingen projektifiering. Vid 100% projektifiering är projekt det främsta arbetssättet och det har spridit sig till majoriteten av verksamheterna i en organisation, så som Midler (1997) visar. I verkligheten rör sig organisationer mellan dessa två ytterligheter och en organisation är inte bara det ena eller den andra, men för att visualisera projektifieringsteorin har jag skapat ett teoretiskt ramverk för att visa vilka processer som påverkar projektifieringen. Den nedersta linjen, som går från 0 till 100% projektifiering, illustrerar projektifieringsprocessen och pilarna ovanför visar de skeenden som antingen driver på eller hämnar projektifieringen, därav går pilarna åt vardera håll.



Figur 1: Teoretiskt ramverk.

En *ökning av projekt och projektlogik* driver på projektifieringen och att införa projekt har visat sig göra det mer troligt att införa ytterligare projekt (Forsell, Fred & Hall, 2013). Med projektlogik ses projekt som den främsta lösningen på komplexa problem och därmed blir de attraktiva verktyg och det blir populärare att arbeta i projekt (Fred, 2018). Vilket främjar utvecklingen av projektifieringen. *Projektens ärftlighet* innebär att även om projekt utlovas att vara innovativa och kreativa påverkas projekten av dess föräldraorganisation vilket gör att om föräldraorganisationen är innovativ och kreativ kommer projektet också vara det, men det kommer även vara byråkratiskt om föräldraorganisationen är det (Forsell, Fred & Hall, 2013). Därav kan denna del av teorin driva projektifieringsprocessen både åt projektifiering och mot byråkratisering beroende på föräldraorganisationens egenskaper. I och med att den offentliga förvaltningen har blivit allt mer *kortsiktig*, till följd av en företagisering har det blivit allt populärare att arbeta i projekt, därmed driver kortsiktighet på projektifieringen (Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm, 2013). Detta är tätt sammankopplat med *Post-byråkrati* där man anser att byråkratin inte kan hantera komplexa problem på egen hand utan man måste ta till projekt för att lösa problemen och komma runt problemen som en byråkrati innebär (Packendorf & Lindgren, 2014). Därmed innebär post-byråkrati en utveckling mot ökad projektifiering.

Beroende på om/hur många av dessa delar är förekommande i en organisation kommer projektifieringen vara olika mycket utvecklad. Därmed ses förekomsten av dessa delar ses som indikatorer på att projektifieringen går åt ett håll eller annat.

4.5.1 Det teoretiska ramverkets roll i analysen

Utgångspunkten i studien är att undersöka huruvida det sker en projektifiering till följd av statens styrning genom riktade statsbidrag. När jag tolkat det empiriska materialet har följande utgjort mina teoretiska utgångspunkter. Rent konkret har jag vid intervjuerna och analysen av transkriptionerna frågat och sökt efter när tjänstemän beskrivit sitt förhållningssätt till, och erfarenheter av, riktade statsbidrag och projekt och om det därmed finns indikatorer för projektifiering. I det insamlade materialet har jag sedan i huvudsak kategoriserat deras upplevelser efter de delar som beskrivs i det teoretiska ramverket som främjande och hämnande för projektifieringsprocessen, vilka är: *Ökning av projekt och projektlogik*, *projektens ärftlighet*, *kortsiktighet* och *post-byråkrati*.

5. Metod

Denna studie undersöker Göteborgs stad och Ånge kommuns användning av de riktade statsbidragen *Kapacitetsutveckling för klimat- och energiutveckling* samt *Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*. Insamlingen av data har skett genom intervjuer med tjänstemän på olika nivåer inom den offentliga förvaltningen och genom en enkät till kommunpolitiker i ovan nämnda kommuner. Motivering av urval och metod följer nedan.

5.1 Avgränsning och urval

5.1.1 Riktade statsbidrag

I Statskontorets kartläggning av statens samlade styrning av kommunerna genomfördes en enkätundersökning av 196 kommuner (Statskontoret, 2016). I studien framkom det att av de tillfrågade kommunerna angav 110 kommuner att statens styrning av skolväsendet, och specifikt genom de riktade statsbidragen är problematisk. Det är även inom skolan som de riktade statsbidragen har ökat särskilt mycket och som det största riktade statsbidraget går till (Riksrevisionen, 2017:30; Prop. 2019/20:1). Därmed är det av hög relevans att undersöka ett av de riktade statsbidragen inom skolan. Av de riktade statsbidragen är det största statsbidraget till skolan *Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*. Det har också skett en ökning av statsbidraget de senaste tre åren, från 1 miljard 2018 till 3,5 miljarder 2019 och summan för 2020 är på 4,8 miljarder kronor (Prop. 2019/20:1; Skolverket, 2020). Samtidigt som flera utredningar har visat att det har skett en ökad skolsegregation och elevers socioekonomiska bakgrund har fått allt större betydelse för elevernas betygsresultat (Skolverket, 2018; SOU 2020:28). Således är det ett område som staten fortsätter att prioritera och styra genom riktade statsbidrag och därmed av hög relevans att dess effekter undersöks. Därför är *Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling* ett av de riktade statsbidrag som undersöks i denna studie.

De riktade statsbidragen inom de sociala områdena är de som har fått mest uppmärksamhet medan de inom andra områden som miljö, trafik eller migration inte fått alls lika mycket uppmärksamhet eller kritik. Kommunerna har ändå ett omfattande ansvar för miljön och måluppfyllelsen av de nationella miljömålen (Lafferty, 2001; Montin & Granberg, 2013). Då endast 1 av de 16 miljökvalitetsmålen uppfylls och ytterligare ett är nära att uppnås finns det utrymme för statlig styrning för att öka måluppfyllelsen (Naturvårdsverket, 2019). Med tanke på att statsbidragen i miljö inte har fått någon uppmärksamhet är det intressant att se vad det beror på, om de gör något i hanteringen av statsbidragen som gör att arbetet går lättare eller om

miljö generellt inte får lika mycket uppmärksamhet. Därför kommer ett riktat statsbidrag inom miljöområdet undersökas i denna studie. Urvalet av detta utvecklas vidare i följande kapitel.

5.1.2 Kommuner

Statskontoret (2016), Riksrevisionen (2017) och SKR (2019c) har identifierat likvärdighetsproblematik med de riktade statsbidragen där det är vanligt att större kommuner har möjlighet att söka fler statsbidrag och även i större utsträckning få ut mer pengar samtidigt som de mindre kommunerna har upplevts hårdare styrda av statsbidragen. Därför kommer denna studie jämföra två kommuner, en storstadskommun och en landsbygdskommun för att se vilka skillnader och likheter som finns i arbetet med riktade statsbidragen i de olika kommunerna.

Bland storstadskommunerna valde jag mellan Göteborg och Stockholm. För att få reda på mer om hur de både kommunerna arbetar tog jag först kontakt med Grundskoleförvaltningen i Göteborgs stad för att få veta mer om deras arbete med riktade statsbidrag. I kontakten med dem framgick det att arbetet med de riktade statsbidragen skilde sig åt, där Göteborgs stad har ett centraliserat arbetssätt där majoriteten av ansökandet, rapporteringen och planerandet sker på övergripande nivå på förvaltningen. Detta bekräftades senare av Stockholms stad som beskriver att vid hanteringen av riktade statsbidrag ligger det ett större ansvar på respektive skola (Stockholms stad, 2020). Oftast ansöker skolans administrativa chef statsbidragen och skickar sen ansökan till statsbidragshandläggarna som sammanställer ansökningarna för Stockholm och skickar dem till Skolverket. För att snabbare få ett övergripande perspektiv där hanteringen är mer centraliserad, på grund av begränsningarna för denna studie, valdes Göteborgs stad där jag snabbare kunde få en överblick från de personer som arbetar med ansökningen och återrapporteringen av statsbidragen.

Eftersom de miljöinriktade riktade statsbidragen är färre och ofta är mindre i belopp samt att större kommuner ofta får fler riktade statsbidrag gjordes urvalet av landsbygdskommunen och det miljöinriktade statsbidraget i samspel med varandra. Detta för att hitta en liten kommun som tagit del av samma miljöbidrag som Göteborgs stad.

Urvalet av statsbidraget baserades på att de riktade statsbidragen inom miljö undersöktes i detalj och utifrån ett antal kriterier. Statsbidraget skulle endast vara riktat till offentliga organisationer, det måste finnas projekt som beviljats under 2019 och statsbidraget behövde vara av kvalitativ art så att arbetet är möjligt att analysera snarare än att exempelvis ett par elbussar köpts in. När

det riktade statsbidraget *Kapacitetsutveckling för klimat-och energiomställning* studerades närmare identifierades det att för 2019 beviljades 17 projekt (Energimyndigheten, 2020). De beviljade projekten är huvudsakligen inom områdena hållbara transporter, utbildning i miljöbalken och hållbar upphandling. Göteborgs stads projekt var inom området hållbar upphandling därför behövde även landsbygdskommunens projekt vara inom detta området. Den enda landsbygdskommun som också fått beviljade medel för hållbar upphandling under 2019 var Ånge kommun. Ånge kommun hade också tagit emot medel för likvärdig skola under 2019 (Skolverket, 2019). Därmed blev Ånge landsbygdskommunen att undersöka.

Skillnaderna mellan Ånge kommun och Göteborgs stad i befolkningsmängd är stora. Ånge har 9500 invånare medan Göteborg har närmare 570 000 invånare (Ånge kommun, 2019a; Göteborgs stad, 2020a). Grundskoleförvaltningen i Göteborg ansvarar för 162 kommunala skolor och 45 fristående skolor och de har 60 950 elever, 8880 medarbetare och en budget på 7,8 miljarder kronor (Göteborgs stad, 2020b). Utav det riktade statsbidraget *Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling* fick Göteborgs stad 144 miljoner kronor utbetalt under 2019 (Skolverket, 2019). Ånge kommun har ansvar för totalt sex skolor och under 2019 fick de 3,9 miljoner kronor utbetalt för samma statsbidrag (Ånge kommun, 2019b). För det riktade statsbidraget *Kapacitetsutveckling för klimat- och energiomställning* beviljades Ånge kommun 1,3 miljoner kronor och Göteborgs stad 1,5 miljoner kronor (Energimyndigheten, 2020).

Därmed är det intressant att undersöka vilka skillnader och likheter det kan finnas i deras arbete med riktade statsbidrag och om den likvärdighetsproblematik som flera utredningar visat även stämmer in på dessa två kommuner.

5.1.3 Intervjupersoner

Denna studie är baserad på intervjuer med tjänstemän inom kommunal förvaltning, myndigheter och på departement. Totalt har tio personer intervjuats. I Göteborgs stad har en hållbarhetsstrateg på Trafikkontoret och Grundskoleförvaltningens planeringsledare för extern finansiering intervjuats tillsammans med en administratör på enheten. Från Ånge kommun har en utvecklingsledare inom skolan och miljöstrateg intervjuats. Därutöver har också en ekonom på Sveriges kommuner och regioner (SKR) intervjuats för att få med ett mer övergripande perspektiv från kommunsektorn. För att få med det statliga perspektivet har intervjuer skett med en departementssekreterare på Finansdepartementet, kansliråd från Infrastrukturdepartementet, handläggare på Energimyndigheten och en enhetschef på Skolverket.

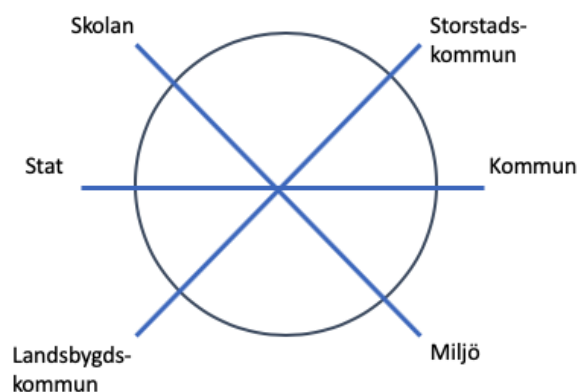
Urvalet av intervjupersoner har skett från utgångspunkten att få tag i en av de mest centrala personerna som arbetar med de riktade statsbidragen på respektive enhet. Detta har skett med stor hjälp av registratorer och chefer som har hänvisat vidare till centrala personer som har erfarenhet av området och arbetar med riktade statsbidrag.

SKR har en säregen position inom den svenska förvaltningspolitiken. De identifierar sig själva som en medlems- och arbetsgivarorganisation och från andra håll ses de som en lobbyorganisation. Anledningen till att ha med dem var för att få en källa som har en mer övergripande syn på hur riktade statsbidrag ses på av kommunerna då jag för inom ramarna av denna studie endast har haft möjlighet att studera två kommuner. Men eftersom intervjuer med kommunala tjänstemän ändå har genomförts är det dessa intervjuade, som direkt jobbar med de riktade statsbidragen, som kommer få mest utrymme. I de fall då det finns behov av en mer övergripande syn på de riktade statsbidragen från kommunalt håll kommer material från intervjun med SKR användas.

5.2 Komparativ studie och triangulering

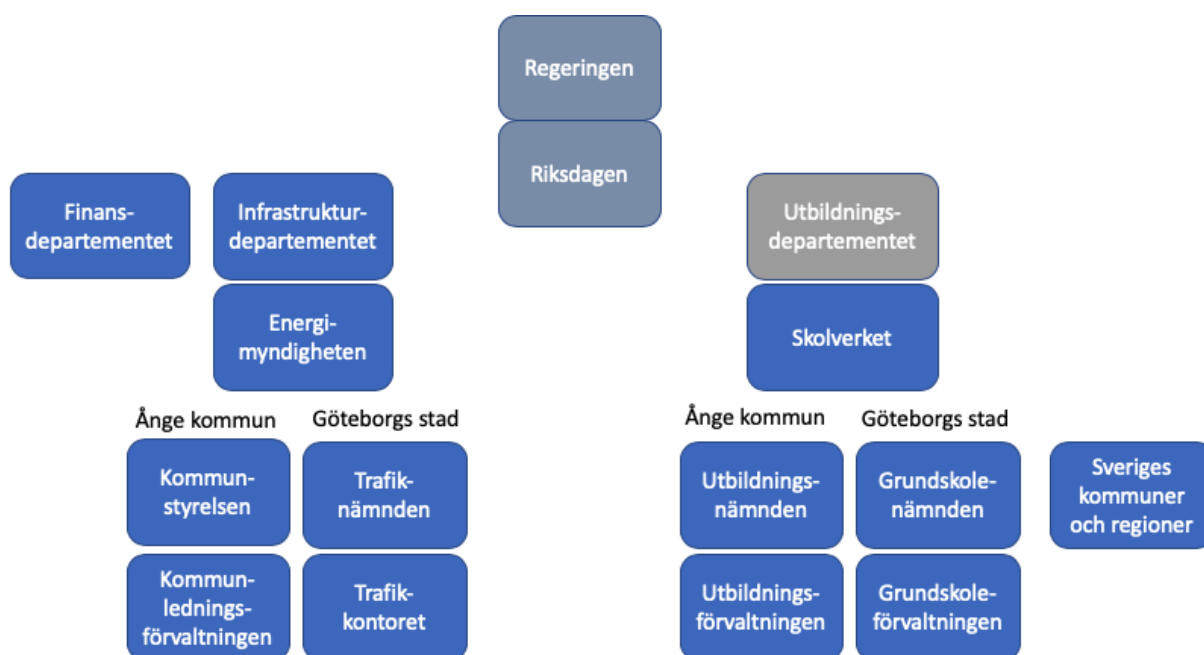
Denna uppsats består av tre nivåer av komparativ analys: hur riktade statsbidrag fungerar inom miljö jämfört med skolan, hur riktade statsbidraget fungerar i en storstadskommun och landsbygdskommun samt statens ekonomiska styrning av kommunerna. Detta skapar ett så kallat *Most different systems design* på tre nivåer där man undersöker ett fenomen i olika miljöer för att se vilka likheter eller olikheter som framkommer (Esaiasson et al., 2017). Genom att undersöka riktade statsbidrag, som är denna uppsats fenomen, i en storstadskommun och en landsbygdskommun, inom miljö och skola samt hur de ses på från statligt och kommunalt perspektiv framträder tre dimensioner där fenomenet riktade statsbidrag kan föras in och analyseras utifrån de olika förutsättningar som finns i respektive dimension.

För att förtydliga vilka enheter och relationer som är under analys har jag skapat ett hjul där cirkeln symboliserar arbetet med riktade statsbidrag och de olika dimensioner som möts i denna fråga. Se figur 2 nedan.



Figur 2. Dimensioner som möts i denna studie

Triangulering är när man ser på problemet utifrån flera synvinklar eller hämtar information från flera källor (Esaiasson et al., 2017). I denna studie har både datatriangulering och metod-triangulering använts. Datatriangulering har skett då personer med olika relationer till riktade statsbidrag har deltagit: tjänstemän från departementsnivån, myndighetsnivån, samt både tjänstemän och politiker från den kommunala nivån. Därmed deltar det representanter från respektive nivå i den svenska förvaltningsmodellens styrkedja, något som ger goda förutsättningar för källkritik (Esaiasson et al., 2017). Därutöver har det skett metodtriangulering där både enkäter och intervjuer har genomförts för att ge en så komplett bild som möjligt av de riktade statsbidragen.



Figur 3. Deltagande enheter i denna studie

Se figur 3 ovan där det är förtydligt vilka enheter som medverkar i studien. De blåmarkerade är de som deltagit i studien. Eftersom de riktade statsbidragen författas och beslutas av Regeringen, Riksdagen och deras utskott framkommer deras syfte och ambitioner med de riktade statsbidragen i budgeten, förordningar, utredningar och i andra skrivelser. Därmed har de inte blivit tillfrågade om att delta genom en intervju. Utbildningsdepartementet har tillfrågats om intervju men har inte haft möjlighet att delta.

5.3 Kvalitativa intervjuer

För att svara på forskningsfrågorna användes semistrukturerade intervjuer med tjänstemän på kommunal och statlig nivå med totalt tio personer. Eftersom forskningen på området är begränsad var det viktigt att arbeta nära empirin och låta de som arbetar med de riktade statsbidragen utveckla sina tankar och erfarenheter relativt fritt. Intervjuerna med tjänstemännen genomförs med vissa förutbestämda frågor men beroende på samtalets gång kan de ändras något och ytterligare frågor tillkomma för att undersöka vidare vad de intervjuade menar. Syftet med att ha semistrukturerade intervjuer är att inte i förväg definiera kategorier och tankar som intervjupersonerna innehar utan istället låta de till viss del styra innehållet i intervjun efter de erfarenheter de har (Esaiasson et al., 2017).

Frågorna är öppet formulerade för att få svaren så pass nära intervjupersonernas verklighet som möjligt utan att påverka deras svar. Varje intervju har också avslutats med frågan om de har nåt annat att tillägga, för att göra det än mer möjligt för intervjupersonerna att dela med sig av erfarenheter av riktade statsbidrag som kan vara utanför de områden jag frågade om. Se bilagorna 1–5 för intervjuguiderna.

En intervju skedde i person, två intervjuer över telefon och resterande över Skype, Zoom eller liknande verktyg. Detta på grund av utvecklingen av coronaviruset. Samtliga intervjuer spelades in efter samtycke från intervjupersonen och ljudinspelningarna transkriberades sedan i sin helhet.

Efter att samtliga intervjuer transkriberats laddades de upp i analysverktyget Atlas för kodning. Kodningen baserades dels utifrån de dimensioner som möts i denna studie (se figur 2) för att få fram material på när relationen stat-kommun, landsbygdskommun-storstadskommun eller miljö-skola kommenterades. Dels skapades koder som baserades på projektifieringsteorin såsom ”Post-byråkrati” och ”Projektlogik”. Därutöver skapades mer allmänna koder vartefter

materialet arbetats igenom såsom ”Kritik riktade statsbidrag”, ”Positivt riktade statsbidrag”, ”Mjuk styrning”, ”Hård styrning”, ”Långsiktiga effekter”, ”Politik”.

5.4 Enkät

Kommuner är politiskt styrda organ och därför är det viktigt att även få med de som övergripande styr och är ytterst ansvariga för utvecklingen i kommunerna (Montin & Granberg, 2013). Det framgick även i intervjuerna att tjänstemännen upplevde att kommunpolitikernas syn på riktade statsbidrag skiljde sig åt från tjänstemännens och vissa fall att de har bristande kunskap eller full förståelse om de riktade statsbidragen och dess påverkan på förvaltningen. Därför genomfördes även en enkätundersökning till kommunpolitiker.

Enkäten skapades i Google enkäter och består av sex frågor, se dem i bilaga 6. Den skickades ut till totalt 34 kommunpolitiker som är ledamöter i nämnder som mottagit de riktade statsbidrag som undersöks i denna studie. Dessa är Grundskolenämnden och Trafiknämnden i Göteborgs stad samt Utbildningsnämnden och Kommunstyrelsen i Ånge kommun. Detta är totalurval då det är endast intressant att få svar från just de nämnder som har tagit del av de riktade statsbidrag som undersöks i denna studie. Endast ordinarie ledamöter har tillfrågats för att få de politiker som har sitt huvuduppdrag i den aktuella nämnden eftersom det är väsentligt att politikerna har erfarenhet av verksamheterna som handskas med statsbidragen i denna studie.

Enkäten fokuserar på politikernas upplevelser och kunskap om riktade statsbidrag. Majoriteten av de svarande har fått svara på enkäten genom att själva fylla i svaren online och därmed har själva fått uppskatta sin erfarenhet och kunskap om riktade statsbidrag. Självuppskattning har fått utså en del kritik men studier har visat att självskattning skapar pålitliga resultat (Mistar, 2011). Dock är det endast en av politikerna som angett det lägsta alternativet, ”Skulle behöva veta mer” på frågan om deras kunskap om riktade statsbidrag men det kan ju också vara en korrekt representation av svaren och att kunskapen är generellt hög hos de svarande.

5.4.1 Svartsfördelning och bortfall

Efter 5–6 påminnelser per mejl uppgick andelen svarande på enkäten till 38% vilket var stagnant under en längre tid. Därmed ringde jag samtliga ledamöter som inte svarat och som hade sitt telefonnummer registrerat offentligt i respektive kommuns förtroendemannaregister i syfte att svara på enkätfrågorna över telefon. Målet var att få minst 50% svarande på enkäten

och få in en jämn andel svar från samtliga nämnder. Efter flertalet försök med att nå dem över telefon uppgick antalet svarande till 16, vilket är 47% av de tillfrågade.

Det går inte att dra några generella slutsatser om de som inte svarat på enkäten, efter telefonsamtalen är det lika många från respektive kommun och nämnd som svarat och det är lika många män som kvinnor som inte har svarat. Det är färre socialdemokrater och moderater som har svarat jämfört med andra partier vilket snarare kan bero på att de har fler representanter i nämnderna i jämförelse med mindre partier än någon annan orsak. Av de två partierna är det flest socialdemokrater som inte svarat på enkäten. Men då jag försäkrat att namn och partitillhörighet inte kommer framgå i redovisningen av enkäten kan jag inte gå in djupare på analysen utan att riskera att indirekt peka ut vilka personer detta gäller.

Att det var så pass lågt deltagande kan bero på flertalet faktorer, enligt Montin & Granberg (2013) har uppdraget som förtroendevald blivit allt mer tidskrävande de senaste åren vilket gör att förtroendevalda måste hårdprioritera sina uppgifter och då är en enkät inte nödvändigtvis första prioritet. Dessutom har det blivit allt vanligare och enklare, på grund av den teknologiska utvecklingen, att skapa och sprida webbenkäter. Tyvärr har detta också gjort att svarsviljan sjunkit och det kan finnas en viss skepsis mot att svara på enkäter som kommer via mejl (Karlsson, 2020). Därutöver har utvecklingen av coronaviruset troligen ökat arbetsbördan för politikerna vilket gjort att de behövt hårdprioritera än mer och därmed bortprioriterat enkäten.

Med detta i åtanke är jag medveten om att inga stora slutsatser kan dras utifrån enkäten och enkäten endast representerar 16 kommunpolitikernas åsikter. Men trots detta anser jag att det är ett bra komplement till intervjuerna som är huvuddelen av empirin för denna studie. Enkäten visar ändå på politikernas syn på riktade statsbidrag som vi blir utan om enkäten inte redovisas.

6. Resultat

I detta avsnitt redovisas det empiriska materialet och ämnar svara på frågorna:

Hur sker arbetet med de riktade statsbidragen och vilka utmaningar finns det på de olika nivåerna av den offentliga förvaltningen?

Bidrar de riktade statsbidragen till en projektifiering av offentliga förvaltningen?

6.1 Hur förhåller sig tjänstemännen till riktade statsbidrag och projekt?

På den kommunala nivån och för de som arbetar med det riktade statsbidraget inom miljö finns en vana att arbeta i projekt, både i Göteborg och Ånge uttrycker projektledarna för hållbarhetsprojekten att det är vanligt att arbeta i projekt i deras profession. Hållbarhetsstrategen i Göteborg menar också att det är oerhört vanligt inom dennes förvaltning att arbeta i projekt. Hållbarhetsstrategen i Ånge uttrycker också att det gäller att ha en vana av att jobba i projekt för att se möjligheterna med riktade statsbidrag och annan extern finansiering.

”Och sen är det ju också den här vanan, nu är det här för Energimyndigheten och det här statsbidraget som vi har sökt det är ju väldigt lättbegripligt ändå, i min värld, vad det är egentligen man kan söka för och vad är det för projekt vi vill göra. Fast för en projektovan så är det inte så lätt. Jag hör det på mina kollegor som inte har jobbat med det och de läser och ’men det där är inget för oss’. Men så säger jag att ni hade det här och det här på gång, skulle inte det vara aktuellt ’jaha vadå kan man söka för det då?’/.../ Så man har liksom inte heller förmågan att göra projekt utav sina behov.” (Hållbarhetsstrategen, Ånge)

På Energimyndigheten finns det också en vana att arbeta med projekt och de har lagt ner mycket arbete för att se till att det riktade statsbidraget leder till långsiktiga förbättringar. Handläggaren på Energimyndigheten beskriver att de får en generell skrivning i deras regleringsbrev, därmed har de utrymme att själva forma utlysningarna av det riktade statsbidraget. Vilket de tagit tillfället i akt och försökt utforma en utlysning som främjar långsiktighet och att lärdomarna från projektet sipprar in i den ordinarie verksamheten. Handläggaren beskriver att det har varit en medveten process och utformningen är baserad dels på dialoger med offentlig sektor och deras behov samt utefter de energi- och klimatmål som statsbidraget ska bidra till att uppnå.

”Så jag måste säga, vi har ju försökt att råda bot på den här projektsjukan eller vad man ska säga, att det inte ska vara den typen av projekt.” (Handläggaren, Energimyndigheten)

Inom skolan å andra sidan uppger enhetschefen på Skolverket att de är hårt styrda, att de är styrda uppifrån av budgetprocess och reglering via förordning. Förutom myndighetens

regleringsbrev har de runt 45–50 statsbidragsförordningar att förhålla sig till. Men när styrningen å andra sidan mellan Skolverket och kommun beskrivs menar enhetschefen att det per definition är mjuk styrning då det baseras på frivillighet, men att det ändå kan uppkomma ett tryck på kommunerna att ansöka om statsbidragen som inte gör det lika frivilligt.

”Det finns ju inga krav, det här är ju något man kan ansöka om i det fall man vill eller inte. Sen kan det bli en kravbild ändå fast det inte är utifrån ett måste-krav, skall-krav som är reglerat utan det är tryck utifrån eller ett politiskt tryck.” (Enhetschefen Skolverket)

På kommunal nivå upplever skolorna denna styrning lite olika beroende på vilket riktat statsbidrag man pratar om. Vissa är detaljstyrda i hög grad medan vissa är öppnare. De statsbidrag som har större belopp brukar vara lättare att ansöka och återrapportera än de med mindre belopp. Utvecklingsledaren i Ånge beskriver att likvärdighetsbidraget upplevs som en mjuk styrning, men att andra statsbidrag är desto hårdare styrda. Planeringsledaren på Göteborgs grundskoleförvaltning menar dock att det är svårt att skilja ut styreffekterna av just likvärdighetsbidraget och att man snarare behöver titta på de riktade statsbidragen samlat. År 2020 fick de 206 miljoner kronor i likvärdighetsbidrag men planeringsledaren menar att det fortfarande inte är så stor del av deras totala budget för 2020 som är på 8,1 miljarder kronor och inte heller kommer ha en avgörande effekt på likvärdigheten i Göteborgs skolor.

”För likvärdighetsbidraget är liksom /.../ men det är som ett stort grått moln som inte går att ta på.” (Planeringsledaren, Grundskolan Göteborg)

Det finns också en skillnad i Ånges och Göteborgs upplevelser av de riktade statsbidragen där Ånge anger oftare att de har en positiv upplevelse av de riktade statsbidragen. Utvecklingsledaren i Ånge anger att de riktade statsbidragen har gjort att de har haft möjlighet att jobba med frågor som behövts och på ett sätt som inte varit möjligt om de inte hade fått riktade statsbidrag. Utvecklingsledaren anger också att fördelen är att det har varit strukturerat och att tydliga planer ska göras och skickas till Skolverket, det är inte bara att stoppa pengarna i något hål utan att man behöver ha en plan för hur man kommer spendera pengarna. Samtidigt som de har upplevt att de riktade statsbidragen i viss utsträckning är något för styrande.

”Men samtidigt, vissa riktade statsbidrag har varit gynnande för oss för vi har liksom tagit tag i de problemen. Så så är det. Men man skulle önska att det var ett större statsbidrag som var generell, men som ändå krävde att man hade en planering och en uppföljning kring vad man gjorde med pengarna.” (Utvecklingsledaren, skolan, Ånge)

På grundskoleförvaltningen i Göteborg å andra sidan upplever man arbetet med de riktade statsbidragen som för detaljstyrande. Planeringsledaren menar att de arbetar redan omfattande med att öka likvärdigheten mellan skolorna i Göteborg, att deras resursfördelningsmodell är den som viktas mest i hela landet och därför har tillskottet från likvärdighetsbidraget inte så stor effekt hos dem.

”Vi jobbar ju jättemycket med likvärdighet. Så den blir ju bättre för varje dag som går, varje vecka, varje månad. Men just de riktade statsbidragen, det är lite naivt att säga att det är just det som är som gör den stora skillnaden. Det ställer mest till det, det är något som vi måste lära oss att förhålla sig till. Den reella nyttan är inte så stor som man tror.” (Planeringsledaren, Grundskolan Göteborg)

Både Göteborg och Ånge menar också att det är lättare för en mindre kommun att hantera de riktade statsbidragen, även om det innebär att mycket av arbetstiden går till handläggning, vilket är svårare för en mindre kommun. Planeringsledaren i Göteborg menar att det vore lättare om man har nära kontakt med rektorerna, de upplever att de har tappat lokalkännedomen sedan ansvaret för skolan centraliserades i en omorganisation 2018. Utvecklingsledaren i Ånge menar att det är lättare för dem att komma fram till vad man ska göra med pengarna, dels för att det är en mindre summa och dels för att man har en bättre översikt över verksamheten för att kunna göra en plan. Men anser också att det ansökningsförfarandet och återrapporteringen kräver mycket administration.

” (...) vi har ju få enheter vilket gör att det går ganska fort, det går lätt att göra en plan när jag samlar sju rektorer, då har jag med förskolan också, då har vi liksom fått ihop och tänkt hur ska vi göra nu kring det här. Likaså inom förvaltningen, vi har väldigt kort väg till nämndrepresentanter, jag tycker det går ganska fort. Det är ju redovisningarna som är lite krångligare än ansökningarna.” (Utvecklingsledaren, Ånge)

Inom skolan i Ånge upplever de, till skillnad från miljöområdet, att man inte arbetar i projektform utan snarare att man styr om sin verksamhet. Samtidigt som utvecklingsledaren menar att det är viktigt att kommunicera ut till verksamheten att det är en förstärkning i verksamheten som troligtvis inte kommer finnas där under en längre period då de inte vet om de kommer ha pengar nästkommande år.

”Risken är ju att man byter riktning för att kunna söka nästkommande bidrag. De är ju lite väl styrande i den meningen, så blir det ju. Med tanke på att vi balanserar en budget på gränsen normalt sett och de pengar som kommer via riktade statsbidrag eller statsbidrag är ju liksom

det som gör att man kan göra det där lilla extra. Men det är klart att det påverkar.”
(Utvecklingsledaren, Ånge)

På grundskoleförvaltningen i Göteborg menar de inte heller att de arbetar i projektform, istället bidrar de riktade statsbidragen att de kan skjuta till mer medel och växla upp arbetet ytterligare. Men ändå berättar planeringsledaren att de riktade statsbidrag som fungerar bäst är läxhjälp och lovskola. Aktiviteter som alltså är utanför den ordinarie undervisningen. Dock menar planeringsledaren att det beror på att det är insatser som skolorna gärna vill göra och att de statsbidragen har varit statiska länge och de förändringar som skett har endast varit för att förenkla administrationen.

Det framgår inte några tydliga skillnader mellan Ånge och Göteborg i hur de hanterat de riktade statsbidragen inom miljö utan i båda fallen är man van vid att arbeta i projekt. I Göteborg är det dock något vanligare att i hela förvaltningen jobba med projekt. Miljöstrategen på Trafikkontoret beskriver att det är vanligt med både utvecklingsprojekt men att även förvaltningens huvuduppdrag som är byggnadsentreprenader sker i projektform:

”Ja, eller det är ju olika, vi jobbar i projekt när vi jobbar med våra investeringar tillexempel. Där är det ett annat slags projekt, där får vi inte in någon extern finansiering. Eller jo, till vissa av dem så får vi ju extern finansiering från staten för att man gör olika saker. Men annars, sådana här utvecklingsprojekt har vi ganska mycket av, så det är ganska vanligt.”
(Miljöstrategen Göteborg).

I Ånge är hållbarhetsstrategen den första heltidsanställda hållbarhetsstrategen i kommunen, sedan ett år tillbaka. På trafikkontoret däremot finns det en avdelning som heter Utveckling och Internationellt som jobbar med att fånga upp möjligheter, bidrag och att hjälpa verksamheten att söka bidrag och driva projekt. Något som såklart skapar olika förutsättningar för arbetet med riktade statsbidrag. På grund av de organisatoriska förutsättningarna menar hållbarhetsstrategen att man i Ånge ofta har missat att söka riktade statsbidrag för att det helt enkelt inte funnits möjlighet till det tidigare.

”Men det är ju jättesvårt, i vår lilla organisation. Jag är fortfarande, efter ett år i vår organisation, helt chockad över hur liten organisationen är. Våra förvaltningschefer är verkligen handläggare, verksamhetsutvecklare, förvaltningschef och de är ju systemförvaltare och allting. Sätta sig ner då och skissa på en projektansökan.”

Jag: *”Den tiden finns inte då?”*

Hållbarhetsstrategen: *”Nej, och speciellt inte då när man inte har vanan, har man gjort det några gånger då går det lättare.”* (Hållbarhetsstrategen Ånge).

I en mindre kommun är det också svårare att söka statsbidrag för att man inte har möjlighet att fördela pengarna till olika verksamheter och man kan inte ställa om verksamheten på området i allt för stor grad. Hållbarhetsstrategen i Ånge menar att just nu passade det väldigt bra att jobba med hållbar upphandling men hade det kommit ett statsbidrag om transporter, som också är vanligt, vore de inte alls i läge att kunna jobba med det, så alla de statsbidrag som de inte har möjlighet att arbeta med nu går de miste om. De kanske är läge att arbeta med ett sådant projekt om ett år, men då finns kanske inte just det riktade statsbidraget kvar längre.

”Ja men det viktigaste tänker jag är, vi har ju pratat om det flera gånger, men det är väl de här korta tidshorisonerna och det är också det här med att vi väldigt sällan är riggade att jobba, att ställa om och jobba, för oss, stora projekt. Som de här 1,3 miljonerna, det är väldigt sällan vi kan ställa om med så kort varsel och jobba med ett sånt projekt på 2–3 månader.” (Hållbarhetsstrategen Ånge)

Utvecklingsledaren inom skolan i Ånge upplever samma problematik med att de riktade statsbidragen inte är just det som de egentligen är i behov av nu, men på grund av en begränsad budget söker man de riktade statsbidragen ändå. Inom skolan i både Ånge och Göteborg anger de intervjuade att man söker majoriteten av de riktade statsbidragen, det är endast en handfull av de ca. 70 riktade statsbidragen till skolan som de inte ansöker till. De söker så mycket de kan med tanken att ju mer pengar man kan få in desto bättre verksamhet och större möjligheter skapar för verksamheterna. Anledningen till att man inte söker alla är antingen att det kräver för mycket detaljerad administration (Ånge) eller att det inte passar in i verksamheten (Göteborg).

”När de blir riktade så är det kanske inte det som vi är i behov av nu. Medan vi skulle önska att vi hade pengarna. Ja jag tycker att det är, det borde vara ett mer generellt statsbidrag.” (Utvecklingsledaren Ånge)

Miljöstrategen i Göteborg menar att det här riktade statsbidraget har varit enkelt att hantera och upplever det som mycket mer konkret jämfört med annan extern finansiering att de upplevt stor tillit från Energimyndigheten. Även utvecklingsledaren och hållbarhetsstrategen i Ånge menar att exempelvis EU-bidrag är ofta mycket större, krävande och där det ofta är mer komplicerade projekt som genomförs. Även inom skolan i Ånge anger man att de riktade statsbidragen är mer lätthanterliga än de som de sökt för ett samarbete med socialtjänsten.

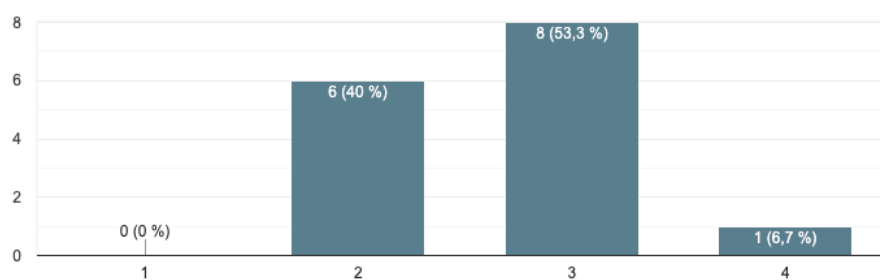
”Ja det är mer lätthanterligt inom skolans värld. Det är det faktiskt. Där kräver man att det är kommunstyrelsens ordförande eller nämndordförande som ska skriva på alla ansökningar. Hos oss kan ju jag skriva på dem lika gärna och det underlättar ju fantastiskt istället för att man ska jaga reda på någon politiker som är här var fjärde vecka.” (Utvecklingsledaren Ånge)

De intervjuade på SKR och Finansdepartementet menar att de inte är särskilt insatta i hur det ser ut med de riktade statsbidragen inom miljö. SKR menar att det beror på att det är mindre belopp. Departementssekreteraren menar att skolan är ett tungt kommunalt område och att det då finns en naturlig följd i att det får mer uppmärksamhet samt att det är mer frivilliga verksamheter inom miljö vilket gör att styrningseffekterna av de riktade statsbidragen inte blir lika starka. Enhetschefen på Skolverket menar att skolan också är ett större politiskt område och det är något som alla kan relatera till, alla har någon gång gått i skolan vilket gör att fler också kommer ha synpunkter om det än exempelvis migration eller miljö.

6.2 Hur förhåller sig politiker till riktade statsbidrag och projekt?

I intervjuerna med tjänstemän på den kommunala nivån framgick det i flera fall att synen på riktade statsbidrag skiljde sig åt från politikerns syn på statsbidragen. I enkäten framkommer det dock att politikerna hellre vill ha generella statsbidrag och att styrningen genom riktade statsbidrag upplevs ryckig, så det finns likheter i hur de riktade statsbidragen uppfattas av politiker och tjänstemän.

1. Hur upplever du statens ekonomiska styrning av kommunen?
15 svar



Figur 4. Kommunpolitikerns upplevelse av statens ekonomiska styrning

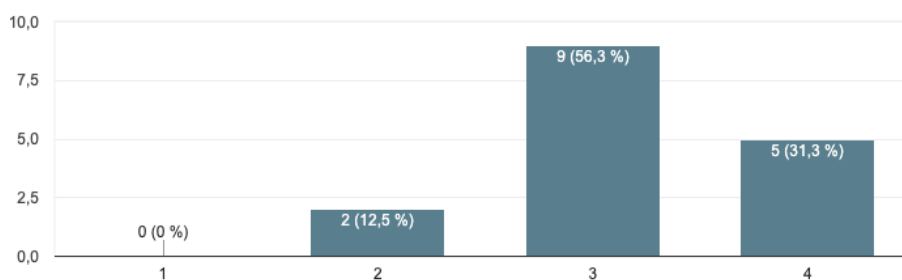
På första frågan om statens ekonomiska styrning av kommunen varav de flesta att de upplever den som ganska stram då 1 är mjuk och 4 stram. En avstod att svara då denne tyckte det var en för komplex fråga för att kunna ange det på en skala. Det syns ingen tendens i att det är fler av de inom miljö som har svarat mjukare styrning eller vice versa utan det är spridning av politiker

inom de olika nämnderna. Men det går att summera svaren till att politikerna upplever statens styrning ganska hård.

Vidare, på fråga 2 anger de svarande anger 56,3% att det är ganska vanligt att ta del av riktade statsbidrag, (alternativ 3 av 4 på skalan). Dessutom anger 31,3% att det är mycket vanligt att ta del av riktade statsbidrag. Av dessa är det endast en av de svarande som är förtroendevald inom en av skolnämnderna, resterande är från nämnder som hanterat det riktade statsbidraget inom miljö. Så de inom skolan upplever det inte som att det tas emot så pass mycket riktade statsbidrag ändå, trots att det är inom skolan det finns flest riktade statsbidrag (Prop. 2019/20:1). De två som svarat alternativ två, att det är ovanligt att ta emot riktade statsbidrag är båda från nämnden som hanterar miljöbidraget i Ånge. Därmed verkar det finnas väldigt skilda uppfattningar inom miljö om hur vanligt det är att ta emot riktade statsbidrag.

2. Hur vanligt är det att i din förvaltning att ta del av riktade statsbidrag?

16 svar

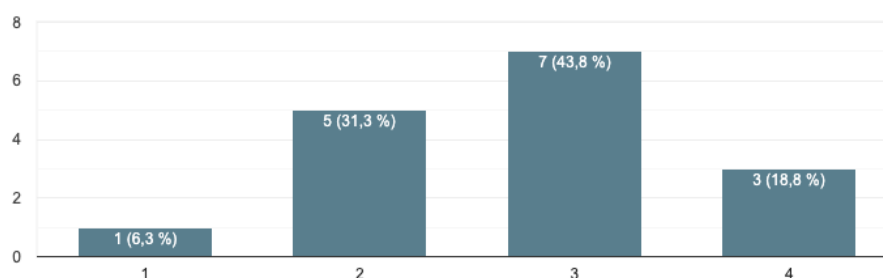


Figur 5. Hur vanligt förekommande det är att ta del av riktade statsbidrag.

På fråga tre om hur mycket kunskap politiker har om riktade statsbidrag är svaren utspridda men de flesta, 43,8% anger att de har ganska god kunskap om riktade statsbidrag (alternativ 3 av 4). Så den ansedda kunskapen är utspridd men de flesta anger dock att de har god kunskap.

3. Hur mycket kunskap har du om de riktade statsbidragen till kommunerna?

16 svar



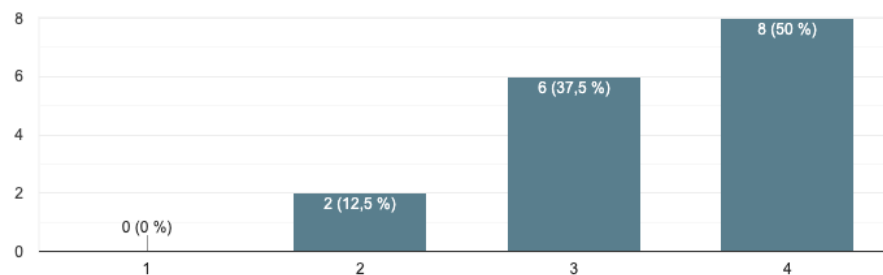
Figur 6. Kommunpolitikernas kunskap om riktade statsbidrag.

På frågorna 4 och 5 om hur stor påverkan de riktade statsbidragen har på verksamheterna respektive ekonomin i förvaltningen framgår det är fler upplever det som att statsbidragen har större påverkan på ekonomin än på verksamheterna. Dock anger en majoritet att de riktade statsbidragen har en mycket stor påverkan (alternativ 4 av 4) på både verksamheterna och ekonomin i förvaltningarna. Detta anger svarande både från nämnderna inom skolan och miljö, därmed finns det även en utspridd medvetenhet om riktade statsbidrag inom miljöområdet.

På fråga 4 är det en politiker inom skolan som anger att de riktade statsbidragen har liten påverkan på verksamheterna. Av de som svarat att riktade statsbidrag har en mycket stor påverkan på verksamheterna är det en blandning av politiker så både inom miljö och skola som upplever att de har stor påverkan. Dock är det inte en stor ökning av de som anser att statsbidragen har större påverkan på ekonomin än på verksamheterna.

4. Hur stor påverkan har de riktade statsbidragen på verksamheterna i din förvaltning?

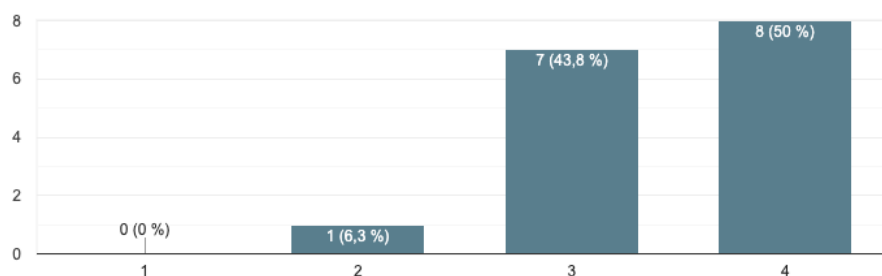
16 svar



Figur 7. Riktade statsbidrags upplevda påverkan på kommunernas verksamhet.

5. Hur stor påverkan har de riktade statsbidragen på ekonomin i din förvaltning?

16 svar



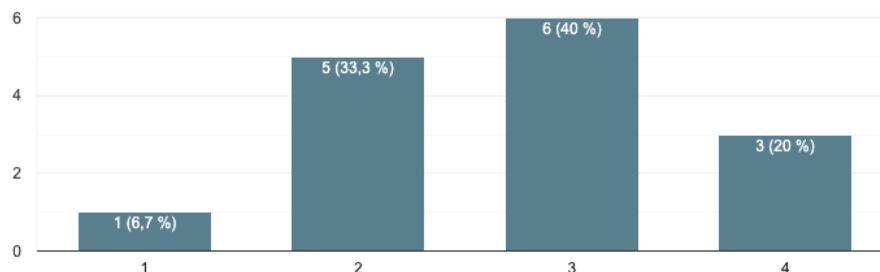
Figur 8. Riktade statsbidrags upplevda påverkan på kommunernas ekonomi

Vidare på fråga 6 ser vi nedan att de allra flesta av de svarande, 60% anger att det är vanligt eller mycket vanligt att arbeta i projekt. Dock är det också en stor del, 33% som menar att det är ovanligt att arbeta i projekt. De som angett alternativ 4, att det är mycket vanligt att arbeta i projekt är alla politiker i nämnder som har haft att göra med miljöbidraget. De som angett

alternativ 3, att det är vanligt att arbeta i projekt är det endast en av de svarande som är politiker i en skolnämnd.

6. Hur vanligt är det att arbeta i projekt i din förvaltning?

15 svar



Figur 9. Hur vanligt förekommande kommunpolitiker upplever det är att jobba i projekt

På sista frågan där de svarande har fått skriva fritextsvar skriver politikerna generellt att de vill hellre se generella statsbidrag än riktade statsbidrag. En politiker i Göteborgs grundskolenämnd menar också att arbetet med de riktade statsbidragen är väldigt ryckigt och att man från statlig nivå måste titta på de långsiktiga effekterna som blir av att om man har haft ett riktat statsbidrag i fyra år så kommer arbetet inte vara klart när det riktade statsbidraget tar slut. Överlag är de eniga om att det finns en ryckighet och oförutsägbarhet som skapar frustration.

”Det är svårt att veta om man får bidrag. Vi jobbar så att vi uppfyller kraven men sedan är pengarna slut när de ska sökas tillbaka. Det ger stor frustration och är inte långsiktiga lösningar som gynnas.” (Enkät svar kommunpolitiker)

6.3 Hur sker styrningen genom riktade statsbidrag?

Styrningen av de riktade statsbidragen upplevs väldigt olika mellan områdena och även mellan olika statsbidrag. I enlighet med Riksrevisionen (2017) ser Finansdepartementet på de riktade statsbidragen som mjuk styrning i den mening att det är frivilligt för kommunerna att ansöka om statsbidragen. På frågan om de riktade statsbidragen långsiktiga påverkan på kommunerna och deras självstyre svarar Departementssekreteraren:

”Eh ja eller inte formell mening är det inte så eftersom de riktade bidragen är frivilliga för kommuner och regioner att ta del av och alltså självstyre är ju bara, i alla fall så som vi har definierat det, så att det måste vara en skyldighet för kommunsektorn att göra något om det skulle vara en påverkan på självstyret. Men sen är det klart, om man skulle ha en bredare definition av det så är det klart att man kan prata om att kommunernas handlingsutrymme blir mindre. Men det bygger nästan på att de själva väljer att ta del av medel också och de kan ju välja att inte göra det också.” (Departementssekreteraren Finansdepartementet)

På frågan på om de ser riktade statsbidrag som ett effektivt styrmedel svarar Finansdepartementet att det skiljer sig väldigt mycket mellan de olika statsbidragen men att de riktade statsbidragen har en snabbhet som andra styrmedel såsom lagstiftning inte har.

”Utan att utvärdera styrmedlet på något sätt, så är det klart att man kan se att det t.ex. finns en snabbhet med riktade statsbidrag som inte finns med lagstiftning. För lagstiftningsprocessen är ju mycket längre, man måste tillsätta en utredning och sen ska de sitta ett tag och sen ska lämna förslag som ska remitteras och sen till lagrådet. Så det är ju en mycket mer trögrörlig process än att tillsätta ett riktat statsbidrag och stimulera en utveckling på det viset, så det är ju klart att det kan finnas sådana saker.” (Departementssekreteraren Finansdepartementet)

Enhetschefen på Skolverket menar att för att ett statsbidrag ska fungera behöver det ske ett gediget förarbete. Enhetschefen ger exempel på när maxtaxereformen inom förskoleverksamhet genomfördes var det stora statsbidrag kopplade till det arbetet. Det byggde på flera utredningar, en departementsserie, en SOU och en proposition. Det var inte alla som tog emot det arbetet positivt men det ledde ändå till en utjämning av förskoleavgifterna.

”Det var det som var syftet, så det går att baxa igenom politiska förändringar genom riktade statsbidrag. Men det kräver en del förarbete också.” (Enhetschefen Skolverket)

Handläggaren på Energimyndigheten kan inte tala för alla riktade statsbidrag som Energimyndigheten hanterar men menar att för de riktade statsbidrag som handläggaren hanterar beskrivs det som ett främjande styrmedel. Att de vill få något att hända på ett område och då får kommuner eller andra aktörer pengar för att utveckla eller arbeta med det. Handläggaren berättar vidare att det finns en lag om kommunernas energiarbete, lagen om kommunal energiplanering (1977:439) men som är föråldrad och inte används idag. Så området har tidigare styrts genom lagstiftning men då lagen arbetades fram under 1970-talets oljekris tror handläggaren att kommunerna inte ser den som aktuell längre. Då menar handläggaren att det är lättare för politikerna att styra genom riktade statsbidrag än att göra om lagen.

”Det parlamentariska läget gör ju också att det är svårare att komma fram med nya lagar och såna saker, det tar tid helt enkelt. Så även om det också behövs, för har man ingen lag som styr eller sätter en ram så blir allt bara på frivillig basis och det går ju inte heller. Och under tiden man inte har det behövs det nåt annat på plats.” (Handläggaren Energimyndigheten)

Vidare är de intervjuade till stor del eniga i att det är mycket politik inblandat i styrningen av de riktade statsbidragen. Enhetschefen på Skolverket och ekonomen på SKR menar att det sker

ett tryck utifrån som gör att politikerna behöver snabbt kunna sätta in insatser och då är riktade statsbidrag det främsta alternativet.

”Och där tror jag ändå, om jag vore, om jag skulle sitta på den politiska sidan så kan jag nog ha en stor förståelse för att man vill ha nån typ av instrument för att styra det här på nationell nivå. Om du exempelvis får en PISA-undersökning som visar att nu ser det ganska taskigt ut när det gäller kunskaperna i matematik, eller vad som helst. Då vill man kunna plocka fram styrning, pengar för att göra någonting. Men sen är det alltid en delikat balansgång mellan det där lokala friutrymmet och hur staten ska styra och hur man gör det på bästa sätt.” (Enhetschefen Skolverket)

Ekonomen på SKR menar också att det skapas ett tryck på politiker från media att visa på handlingskraft. När media pekar ut att en politiker är ansvarig för en negativ utveckling i ett område måste politikern visa på någonting vilket gör att de vill rikta pengar för att visa att de exempelvis satsar på likvärdigheten i skolan. Ekonomen menar att det då är lätt för statsråden att säga att de satsar 100 miljoner, men när pengarna sen ska delas ut till alla kommuner blir det ändå väldigt lite pengar. Då är det snarare att staten eller enskilda statsråd måste visa på handlingskraft. Vilket är något som ekonomen tror kommer vara väldigt svårt att komma ifrån men som också förstör kvaliteten.

”Oppositionen på riksnivå säger alltid ’Det är generella bidrag som gäller det är klart att vi ska ha det.’ Men när man sen kommer i regeringsställning så sitter man där och ska visa på handlingskraft. Och så säger man att man bara ska ha generella bidrag till allt och det handlar ju om politik. Och det måste man också förstå att staten måste få styra över skola och äldreomsorg, men bara att man inte petar i detaljer va, det är det som förstör kvaliteten.” (Ekonomen SKR)

Vidare menar enhetschefen på Skolverket att politiken verkar ha ett behov av att använda det här styrmedlet. Riksdagen beslutade till och med en gång om att avskaffa de riktade statsbidragen, vilket ledde till ett kortare uppehåll på några månader. Men sen har de riktade statsbidragen succesivt kommit tillbaka och är idag uppe i närmare 20 miljarder kronor.

”Det fattades ett beslut i riksdagen när man kommunaliserade skolan om att ta bort alla riktade statsbidrag, riksdagen har faktiskt fattat beslut om det en gång för länge, länge sen att alla riktade statsbidrag skulle bort. Och de var borta ungefär ett halvår eller åtta månader innan de trillade in igen. Där ser man ju att politiken har behov av det här. Det finns liksom ett behov av att använda det här styrmedlet från politikens sida.” (Enhetschefen Skolverket)

Därmed har det vuxit fram konsensus inom skolområdet att styrningen genom riktade statsbidrag behöver förändras. Inom miljö å andra sidan tar det undersökta statsbidraget slut detta år men då det visat positiva effekter har man äskat för en förlängning av statsbidraget inför kommande budgetförhandlingar. Enhetschefen på Skolverket beskriver arbetet med en förändring av de riktade statsbidragen till skolan:

”Det där är ett arbete som har hållit på under ganska många år och det finns en rätt stor samsyn politiskt och även stora lobbyorganisationer som SKR och lärarförbunden, Riksrevisionen och sådär och alla är överens om att ha väldigt många och detaljstyrda bidrag blir lite kontraproduktivt. Så det är alla överens om, men sen är frågan om hur vi ska ta oss från läget som vi är nu till något annat”. (Enhetschefen Skolverket)

6.4 Vilka problem uppstår och hur förändras deras arbetsätt?

Inom både miljö och skola och för Ånge och Göteborg är det ungefär samma problematik som uppstår i arbetet med de riktade statsbidragen. Det finns en återkommande kortsiktighet och oförutsägbarhet.

Kortsiktigheten inom skolan är särskilt framstående, dels kortsiktigheten i hur de riktade statsbidragen delas ut och förväntas förbrukas. Utvecklingsledaren i Ånge beskriver hur de ett år fick pengar i början av december för ett riktat statsbidrag och pengarna förväntades vara förbrukade innan slutet på december samma år. Men också en kortsiktighet i att inte veta hur de ekonomiska förutsättningarna kommer se ut nästkommande år gör det svårt att tänka långsiktigt. Utvecklingsledaren i Ånge menar att ett år får man 3,5 miljoner men har ingen aning om de pengarna kommer finnas nästa år vilket gör att de alltid måste ha en buffert, en plan B om de inte skulle få pengarna. På frågan om vad som är största utmaningen med de riktade statsbidragen är svaret från planeringsledaren i Göteborg:

”Det beror lite på vilken nivå i organisationen vi pratar om, men om vi börjar med det rent strategiska, det övergripande planet och utmaningarna med de riktade statsbidragen där skulle jag säga att från att karriärtjänsterna infördes är att det enda som har varit konstant är att det ständigt förändras. Det är det enda som är statiskt. Det enda som det är, är att det inte kommer se ut såhär nästa år.” (Planeringsledaren Grundskoleförvaltningen Göteborg)

På Infrastrukturdepartementet ser man även där problem med långsiktigheten med riktade statsbidrag. För ett annat statsbidrag som Infrastrukturdepartementet hanterar, det för energi- och klimatrådgivning, beskriver kanslirådet att det har funnits i nästan 40 år men har aldrig blivit ett permanent medel, trots att det har konstaterats att det är en verksamhet som behövs

och som har positiva resultat. Vilket gör att när finansieringen av tjänsten som energi- och klimatrådgivare är osäker söker sig ofta dessa rådgivare vidare istället för att vänta och se om deras tjänst kommer bli finansierad. Vilket leder till en återkommande kompetensförlust.

”Det är ändå så som jag sa inledningsvis, det har ju funnits ett statligt stöd i nästan 40 år. Men det har nästan, inte alltid men väldigt ofta, blivit så att man under innevarande år går pengarna ut och när budgetpropositionen läggs i september det året – då tillför man pengar. Så det här med att man tappar kompetensen är ett, skulle jag säga, ett allt för återkommande problem.” (Kanslirådet Infrastrukturdepartementet)

Kortsiktigheten med de riktade statsbidragen påverkar också kommunpolitikernas möjligheter att vara delaktiga i besluten. När tidsramarna för ansökningarna är så pass korta blir det snarare ett hinder att behöva ta upp ärendet till politiken då det kan ta för lång tid och att man missar tidsfristen. Nu var detta projekt 100% externt finansierat och därför behövdes det inte tas med politiken men om det hade behövts hade de inte hunnit att ansöka. Hållbarhetsstrategen i Ånge:

”Som det här projektet t.ex. tyckte kommunchefen att det här behöver vi inte gå upp till politiken med, men hade det varit ett annat projekt, som vi hade behövt gå upp till politiken med för beslut då hade vi inte kunnat sökt för det var för kort om tid.” (Hållbarhetsstrategen Ånge).

Från SKR:s sida försöker man begränsa de riktade statsbidragen så mycket som möjligt. I och med de demografiska förändringarna behöver kommunerna effektivisera, men beroende på vilken kommun man tittar på behöver de effektivisera på olika sätt och inom olika områden. Det är just därför SKR menar att de riktade statsbidragen förhindrar effektiviseringen, när det sätts in detaljerade nationella reformer försvårar det kommunernas eget arbete.

”Nu pratar vi också om att vi har ett ökat tryck, ett ökat demografiskt tryck, ja om vi bortser från corona också som gör det ännu värre såklart. Vi har ju ett tryck både från de yngre och de äldre just nu, det gäller då att hitta effektiviseringar och då ser det så olika ut, vissa kanske behöver satsa på äldreomsorgen och vissa på skolan och vice versa. Och då slår de här riktade statsbidragen, det går inte att träffa allt. Nu har vi samma system mot alla fast det ser väldigt olika ut.” (Ekonomerna SKR).

Flera av de intervjuade anger att arbetet med de riktade statsbidragen har lett till nya arbetsätt och möjliggjort samverkan som inte varit genomförbar utan de riktade statsbidragen. Hållbarhetsstrategen i Göteborg beskriver projektet som skapades av det riktade statsbidraget att det involverar flera av Göteborgs förvaltningar och bolag och genom att göra en ansökan ihop där man skriver under på vad som ska göras, man har fått pengar och måste kunna redovisa

att man gjort det som sagt. Genom att arbeta på detta sätt skapas en större ansvarskänsla hos alla parter, något som möjliggjorde deras projekt över de olika förvaltningarna.

”Det är lättare att få lov att delta i ett projekt som får extern finansiering, för då är det redan så specat hur mycket tid kommer vi lägga ner, vad det här projektet kommer leda till. I andra samarbeten där man kanske ska pytsa in pengar själv så är det inte lika uppstyrt, det kanske är svårare för chefer på en högre nivå att se vad det är vi ger oss in i nu.” (Miljöstrategen Göteborg)

Men de nya arbetssätten är inte alltid av godo. I Ånge menar man också att utbudet av extern finansiering har gjort att man är tvungen att göra ständig omvärldsanalys. Utbudet av extern finansiering gör det också svårt för en mindre kommun att ta del av den externa finansieringen, även om de skulle kunna ta del av andra statsbidrag är det inte möjligt för dem att ställa om i verksamheten. Dessutom hade det varit effektivare om de inte hade behövt bevaka för extern finansiering men så som det ser ut nu krävs det extern finansiering för att genomföra utvecklingsprojekt:

”Grunden i våra uppdrag, pengarna räcker inte till där ens så ska vi ha minsta minsta möjlighet att göra nån utveckling så är det ju, så som systemet är byggt nu, det enda sättet vi kan få möjlighet att göra det. Och sen också tänker jag att vanan av att jobba på det här sättet, att alla inom offentlig förvaltning mer eller mindre behöver vara projektledare på ett eller annat sätt. Om vi också blir fler och fler som har det tankesättet gör väl också att det blir lättare att, det blir en positiv spiral i det, att fler och fler kan och tänker i de banorna.” (Hållbarhetsstrategen Ånge)

Hållbarhetsstrategen i Göteborg reflekterar också över att ekonomin i förvaltningen kommer att bli stramare vilket gör att de blir allt mer beroende av extern finansiering för att få möjlighet att genomföra utvecklingsprojekt.

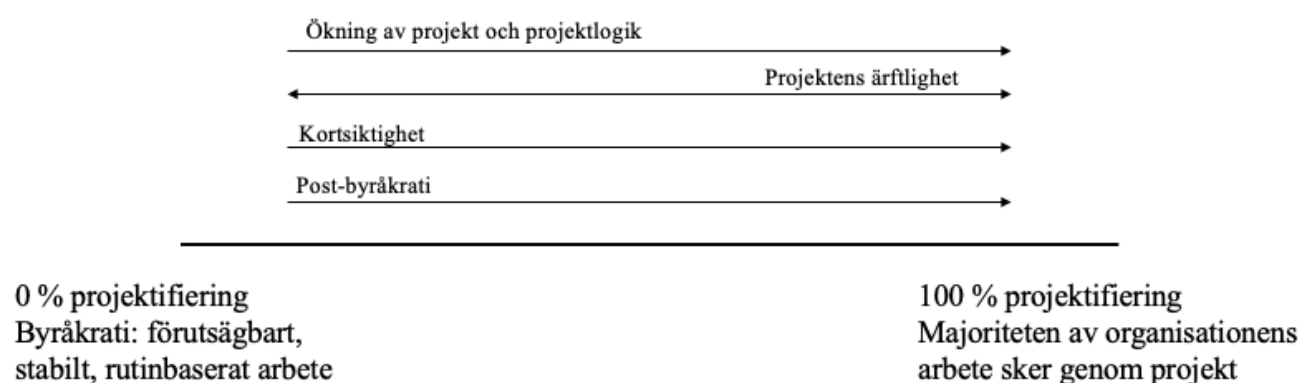
”Vi har ju på trafikkontoret och i Göteborgs stad har vi ju från i år och som det ser ut framöver, en mycket mer tight budget /.../ vilket gör att det säkert blir så att vi kommer behöva söka mer extern finansiering för att göra olika saker.” (Miljöstrategen Göteborg)

Resultatet från intervjuerna visar att arbetet med riktade statsbidrag upplevs som ryckig och kortsiktig genomgående i de olika nivåerna av den offentliga styrkedjan och starkt påverkad av politik. Detta styrker också enkäten till kommunpolitikerna som visar att även politiker upplever arbetet med riktade statsbidrag ryckigt och kortsiktig. Det framkommer en skillnad i hur de riktade statsbidragen uppfattas mellan skola och miljö och inom de olika nivåerna inom

den offentliga styrkedjan dock inte så stor skillnad mellan landsbygd och stad. Dessa skillnader och likheter diskuteras vidare i analysen.

7. Analys och diskussion

Nedan analyseras arbetet med riktade statsbidrag i de olika nivåerna av den offentliga förvaltningen utifrån det teoretiska ramverket och dess indikationer mot en främjande eller hämmande utveckling av projektifieringen.



Figur 1: Teoretiskt ramverk.

Inledningsvis måste jag tillägga att, som man kan se i resultatet, har det har det ibland varit svårt för de intervjuade att svara på frågor om specifika riktade statsbidrag. Speciellt inom skolan är det svårt att hålla sig till ett riktat statsbidrag, vilket inte är så konstigt eftersom de hanterar ett 70-tal statsbidrag varje år. Ambitionen har aldrig varit att utvärdera dessa två specifika statsbidrag utan utifrån ett bredare perspektiv se hur arbetet kring riktade statsbidrag går till och hur det påverkar den offentliga förvaltningen. Därför utgår denna studie från de valda riktade statsbidragen *Kapacitetsutveckling för klimat- och energiutveckling* och *Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling* men analysen kommer vara mer allmänt inriktat på arbetet med de riktade statsbidragen.

7.1 Miljö – Skola

Vad som framgår i den empiriska undersökningen är att det finns stora skillnader i hur de riktade statsbidragen hanteras inom de två områdena. Inom miljö ser man en ökning av projekt och man är så pass projektvan att man har börjat ifrågasätta projekt och från Energimyndighetens håll arbetat för att detta riktade statsbidrag inte ska vara ett kortsiktigt projekt utan all kunskap

och erfarenhet som genereras under projektet ska integreras i den ordinarie organisationen. Medan inom skola menar man att man inte arbetar i projekt.

Inom skolan menar man att man växlar upp arbetet eller styr om verksamheten, men inte att man arbetar i projekt. Dock innebär arbetet med riktade statsbidrag att finansieringen är avgränsad och arbetet tidsavgränsat med ett specifikt syfte, även om man integrerar statsbidragen i det ordinarie arbetet går statsbidragen också i vissa fall till projektanställningar. Vilket tyder på att det, trots att de intervjuade inte anser att arbetet med statsbidragen resulterar i projekt, sker ändå arbetet i projekt enligt Freds (2018) definition. Här blir projektens ärtflighet tydligt. När kortsiktighet och temporär finansiering kommer in i en omgivning som har stark byråkratisk tradition kommer projekten också vara byråkratiska. I detta fall ses de inte ens som projekt.

Inom miljö är det vanligt att arbeta i projekt och både i Ånge och Göteborg är projektens ärtflighet påtagliga. Det riktade statsbidraget och projekten det genererar är på många sätt något som paradoxalt främjar byråkrati. Syftet med det riktade statsbidraget är att upprätta rutiner för hållbar upphandling som kommunerna sedan ska använda i sitt framtida arbete. Därmed innebär projektifieringen av den offentliga förvaltningen inte bara att man går mer mot projektarbete utan också att projektlogiken används till fördel för byråkratin, här sker det en byråkratisering av och genom projekten.

Därmed sker det två processer till följd av de riktade statsbidragen, inom skolan sker det en projektifiering av förvaltningen där de riktade statsbidragen främjar en kortsiktigare och mer temporärart arbete. Medan inom miljö å andra sidan är det redan vanligt att arbeta i projektet så där sker det istället en byråkratisering genom det riktade statsbidraget där fokus är på att kunskap och erfarenheten ska integreras i den ordinarie verksamheten genom rutiner och förbättrade arbetsätt. Visserligen finns det stöd för att det även sker en projektifiering inom miljö i och med de intervjuades beskrivning av hur de får sälla mellan projektmedel, ha tåtar ut för att hitta extern finansiering och det finns svårigheter med en kortsiktighet inom området. Men det är snarare en situation där området redan är till stor del projektifierat och att man nu istället använder projekten för att gå mot en mer byråkratisk organisation. Så för det undersökta riktade statsbidraget *Kapacitetsutveckling för klimat- och energiomställning* bidrar det till en byråkratisering av kommunerna.

Generellt är upplevelsen att det är omständligt att ta upp riktade statsbidrag till politiken. Exempelvis menar Hållbarhetsstrategen i Ånge att om de hade behövt ta upp statsbidraget för beslut hos kommunstyrelsen så hade det inte varit möjligt att ansöka om statsbidraget då det hade tagit för lång tid och tidsfristen hade hunnit passerat. Därmed innebär de korta tidsramarna för ansökningarna också post-byråkrati vilket i detta fall innebär att politiken inte blir delaktiga i beslutsprocessen om vilka statsbidrag som används i förvaltningen. Vilket kan förklara de skilda uppfattningarna om riktade statsbidrag mellan politikerna och tjänstemännen.

Slutligen kan det konstateras att man inom miljö och skola är i olika skeden av projektifieringen. Inom miljö har projektifieringen gått längre där man inom området länge har arbetat inom projekt och nu är så pass erfaren att man omvärderar projekten och ser till att de främjar stabilitet, långsiktighet och byråkrati. Inom skolan är man tidigare i projektifieringsprocessen där man visserligen anpassar vilka statsbidrag man söker efter de egna behoven men samtidigt anger de intervjuade i Ånge och Göteborg att de söker så många statsbidrag som man kan vilket gör att de i större grad styrs av statsbidragen och tar in mer projektmedel och därmed i högre grad projektifieras än inom miljö. Här blir det tydligt att de organisatoriska förutsättningarna innan man tar in ett riktat statsbidrag är avgörande för utfallet av det riktade statsbidraget.

Statsbidragen till skolan är de som har fått mest uppmärksamhet och kritik. Men problemen kommer också uppstå om man inte är medveten att man arbetar i projekt men ändå gör det och försöker få projekten att passa in i den ordinarie verksamheten. När man inte ser på riktade statsbidrag som projekt utan det är statliga medel som ska in i den ordinarie verksamheten skapas det också andra förväntningar än om man skulle se riktade statsbidrag som projektmedel. Det kan förväntas en långsiktighet, stabilitet och förutsägbarhet och som SKR och Skolverket uppger i intervjuerna är skolan ett sådant klassiskt offentligt organ. Därmed skulle man också kunna förvänta sig att det skulle få stabil finansiering och inte behöva gå igenom proceduren för att söka riktade statsbidrag. Medan inom miljö, som inte alls har samma tradition, har man inte samma förväntningar eftersom miljö ändå är ett relativt nytt kommunalt område om man jämför med skolan (Montin & Granberg, 2013). Inom miljö är man van vid att arbeta i projekt och därmed stämmer riktade statsbidrag överens med ens förväntningar på finansiering och styrning och därmed ses de som mindre problematiska.

7.2 Landsbygd – Storstad

Projektfieringen är mycket beroende av tjänstemän och deras möjlighet till omvärldsanalys och vana av projektlogik. Dessutom måste verksamheten passa projektmetodiken för en positiv upplevelse av statsbidragen visar empirin då det går lättare inom miljö att arbeta med statsbidragen. I en mindre kommun blir det svårare att ställa om efter de olika statsbidragen, även om det blir problematiskt för både en storstadskommun och landsbygdskommun. Dessutom har man färre tjänster, utrymme i tjänsterna eller vanan att arbeta i projekt vilket gör det svårare för mindre kommuner att ha tid till att ansöka om extern finansiering.

Inom skolan i både Ånge och Göteborg finns det en enad syn på riktade statsbidrag och man har en likartad inställning till hur det är att arbeta i projekt, där det inom skolan inte finns någon uttalad projektlogik utan snarare ett motstånd mot att säga att de riktade statsbidragen leder till projekt i både Ånge och Göteborg. Vissa av de intervjuade uttrycker att det är dåligt att arbeta i projekt och att de snarare styr om verksamheten ”Nej vi styr väl om, inte i projektform för då tar det slut” (Utvecklingsledaren Ånge). Inom skolan i både Ånge och Göteborg har man upplevt kortsiktigheten med de riktade statsbidragen. Inom miljö i Ånge upplevs det riktade statsbidraget något mer hårt styrt än i Göteborg och problem kopplade till kortsiktigt lyfts mer. Hållbarhetsstrategen i Ånge menar att det är svårt att kunna ta in flera externt finansierade projekt samtidigt eftersom det inte är möjligt att styra om verksamheten åt olika håll på en gång. I Göteborg finns det en organisation på Trafikkontoret som gör omvärldsbevakningen och förmedlar relevanta projekt till resten av organisationen. I Ånge å andra sidan är det endast hållbarhetsstrategen som får sköta detta arbete, något som gör att möjligheterna för Ånge att hitta och använda extern finansiering begränsas. Dessutom är tjänsten som Hållbarhetsstrateg nyinrättad sen ett år tillbaka och därmed har det tidigare inte funnits den kompetensen eller utrymmet i andra tjänster att söka extern finansiering.

Miljöstrategen i Göteborg anger att det är väldigt vanligt att jobba i projekt på trafikkontoret. Där sker majoriteten av arbetet antingen i byggprojekt eller i utvecklingsprojekt. Medan i kommunstyrelsen som Hållbarhetsstrategen i Ånge arbetar är det inte lika vanligt förekommande. Men hos de båda finns det en vana att arbeta i projekt och man ser inte så stora problem med att arbeta i projekt. Därmed är det inte någon större skillnad mellan Ånge och Göteborg i hur de har hanterat det riktade statsbidraget inom miljö, de båda intervjuade beskrev det som att de gjort en omvärldsbevakning för att hitta statsbidragen och valde statsbidraget just för att det passade in i kommunen i det skede de var i utvecklingen av miljöarbetet. Här

blir styrningen genom riktade statsbidrag mycket mindre påtaglig. Man väljer ut de statsbidrag som passar ens verksamhet och jobbar med det under en period sedan går man vidare med något annat. Man ansöker endast ett fåtal statsbidrag och fokuserar på dem.

Det framkommer ingen tydlig ärftlighet i hur projekten påverkas av om projektet sker i en landsbygdskommun eller storstadskommun. Utan stödet för denna del av teorin förekommer främst i dimensionen miljö och skola.

Strategerna inom miljö i Göteborg och Ånge berättar hur kommunernas ekonomi har blivit allt stramare och för att ha chans till att genomföra utvecklingsarbete måste man ta in extern finansiering. Därmed måste allt fler inom den offentliga förvaltningen bli projektledare på ett vis eller annat för att det ska vara möjligt att skapa utveckling. Här är post-byråkratin och projektlogiken tydlig där byråkratin inte kan tillgodose utvecklingsbehoven och därmed antas det att man istället behöver mer projektmedvetenhet och projektledning för att genomföra utvecklingsarbetet.

Det blir tydligt att det finns organisatoriska förutsättningar som gör att skillnader framstår men inom skolan anser både Ånge och Göteborg att det är fördelaktigt för en mindre kommun att arbeta med riktade statsbidrag, vilket är i motsats till det Riksrevisionen (2017) kom fram till som visade att mindre kommuner blir hårdare styrda av de riktade statsbidragen. Men av de intervjuade är det Göteborg som upplever sig mer styrda än Ånge. Vilket kan bero på att det i Göteborg finns en större organisation med en mer omfattande utvecklingsorganisation och intern styrning där det är flera parter som är med i att driva utvecklingen av skolan. Vilket gör att när statsbidrag ska sökas och implementeras så upplevs det som mer störande då det kanske oftare inte är i linje med det som Göteborg själva har som vision för sitt arbete. Medan i Ånge uppger utvecklingsledaren att det är fördelaktigt att få förslag på arbetssätt och fokusområden som troligtvis inte hade skett om de inte fått ett statsbidrag och utvecklingsledaren återkommer till att de upplever det skönt att man lämnar in en plan som godkänns. I Ånge är det utvecklingsledaren och dennes chef som ansvarar för utvecklingen av skolan vilket kan göra att de är mer öppna för styrning och för att få stöd i utvecklingsarbetet utifrån. Ånge anger att de väljer vilka statsbidrag de ska söka utifrån det egna kvalitetsarbetet och bevakning i verksamheten vad det finns för behov, men också att de söker de flesta av de riktade statsbidragen till skolan. Likväl upplever de arbetet med de riktade statsbidragen smidigare än i Göteborg.

Trots alla svårigheter som framkommer så söker kommunerna ändå statsbidragen, om man ser det från den statliga nivån där statsbidragen är ett mjukt styrmedel då det baseras på frivillighet, varför fortsätter då Göteborg att söka och använda de riktade statsbidragen? Med tanke på de problem som visat sig uppstå i arbetet med riktade statsbidrag borde det då vara möjligt för Göteborg att avstå statsbidrag. Ingen av de intervjuade upplever något tryck från kommunpolitikerna att söka statsbidragen. Men likväl anger både Göteborg och Ånge att de söker så många statsbidrag som de kan, trots problematiken det innebär, då de menar att varje tillskott bidrar till bättre förutsättningar för elever i kommunen.

7.3 Stat – Kommun

Det finns skilda uppfattningar om styrningen genom riktade statsbidrag inom de olika nivåerna av den offentliga förvaltningen där man från statligt håll ser de riktade statsbidragen som ett mjukt styrmedel och från kommunerna som ett starkt styrmedel inom skolan. Inom miljö uppfattas styrningen på ungefär på samma sätt på de olika nivåerna av den offentliga förvaltningen.

Vid hanteringen av riktade statsbidragen tvingas kommunerna att agera kortsiktigare, i utbyte mot ekonomiska medel arbetar man under en begränsad period mot ett specifikt syfte och mål. Därmed sprider staten projektifieringen genom de riktade statsbidragen. Styrningen kännetecknas av en snabbhet och ryckighet vilket ställer höga krav på mottagarna och behovet att agera post-byråkratiskt träder fram.

Det blir tydligt från intervjuerna att det är mycket politik inblandat i styrningen genom riktade statsbidrag. Som enhetschefen på Skolverket poängterar finns det en naturlig koppling till att om ett område visar sämre resultat kommer staten vilja gå in och styra. Som Rauch (2005) visade är riktade statsbidrag ett effektivt styrmedel för staten att få igenom sin politik. Ekonomen på SKR visar också hur det blivit allt viktigare för statsråd att visa på handlingskraft som gör hanteringen av de riktade statsbidragen oförutsägbart och svårt för kommunerna att driva en långsiktig och stabil verksamhet. Som March & Olsen (2004) visar blir det viktigare att göra någonting än vilka faktiska resultat det resulterar i.

Post-byråkratin blir tydlig då riktade statsbidrag beskrivs av flera intervjuade att de blir attraktiva styrmedel då det finns en snabbhet i dem jämfört med andra styrmedel såsom

lagstiftning. Departementssekreteraren beskriver snabbheten i de riktade statsbidragen och att i jämförelse med lagstiftning där man måste tillsätta en utredning som sen ska lämna förslag som ska remitteras och sen till lagrådet. Då blir riktade statsbidrag attraktiva styrmedel som gör att man snabbt kan få igenom sin politik. Handläggaren på Energimyndigheten beskriver också hur det finns en föråldrad lag på området men och att i väntan på att det finns möjlighet att få igenom en ny lag på området så använder politiken istället riktade statsbidrag.

Projektens ärftlighet framkommer i statens arbete med riktade statsbidrag. Men eftersom staten formulerar de riktade statsbidragen och styr kommunerna genom dem blir detta snarare en fråga om styrning istället för ärftlighet.

Förutom att projektifieringen bidrar till en kortsiktigare offentlig förvaltning får man också komma ihåg att riktade statsbidrag är politik och genom att ta emot medlen genomför man också givarens politik (Büttner & Leopold, 2016). I relationen stat-kommun är detta nödvändigtvis inget större problem eftersom staten har rätt att driva ekonomisk styrning av kommunerna, men till en viss grad (Zapata & Malmer, 2009). Men när kommunernas ekonomi blir allt stramare och man i allt större utsträckning kommer behöva riktade statsbidrag är det viktigt att också fundera, främst för kommunpolitiker, på vad det innebär att ta in statsbidragen för den politik de vill genomföra. I enkäten framgår det att kommunpolitikerna upplever statsbidragen mest som en ekonomisk styrfråga och de har mindre påverkan på verksamheterna. Därmed finns det en risk att kommunpolitiker och det kommunala självstyret förbises om man endast ser statsbidragen som ett ekonomiskt tillskott. För med pengar kommer också politik och med ett ökat behov av extern finansiering blir också den nationella politiken och statens styrning mer närvarande i kommunerna.

7.4 Sammanfattning

Man skulle redan på förhand ana att arbetet kring statsbidragen inom miljö skulle vara mer lätthanterat än de inom skola. Dock upplever de intervjuade inom miljö också en ryckighet och kortsiktighet. Som statsbidraget till energi- och klimatrådgivning som funnits i 40 år men inför varje budgetförhandling är det osäkert om det finns kvar till nästa år.

Det som däremot utmärker statsbidragen inom miljö, och som gör att statsbidraget fungerar bättre, är projektmedvetenheten från Energimyndigheten. De är vana att arbeta i projekt, de vet

vilka fallgropar som finns och de har utformat statsbidraget utifrån dialog med kommunerna och på ett sånt sätt att kunskapen ska stanna i organisationen långt efter projektets slut. Men detta har också varit möjligt på grund av den mjuka styrning de fått från Infrastrukturdepartementet och politiken där det finns utrymme på myndighetsnivå att forma statsbidraget efter behov och efterfrågan. Detta till skillnad från skolan där det finns närmare 50 statsbidragsförordningar som styr arbetet med riktade statsbidrag och där man inte ser på riktade statsbidrag som projekt och därmed är mindre medveten. I skolan ser man inte arbetet med de riktade statsbidragen som projekt vilket gör att de uppfattas som mer problematiska i förhållande till deras förväntningar.

I landsbygdskommunen i skolområdet upplever man de riktade statsbidragen som mer positiva än i storstadskommunen. Inom miljö var skillnaderna inte så stora mellan kommunerna.

För att konkludera detta till hur dessa främjande och hämmande processer av projektifieringen går att applicera på riktade statsbidrag kan man sammanfatta det enligt följande. Inom skolan är man i början av projektifieringen där man börjar arbeta kortsiktigare och mer avgränsat inom olika fokusområden. Inom miljö är man mycket senare i projektifieringsprocessen där man länge har arbetat i projektform och där man från uppdragsgivaren istället har börjat utvärderat och omvärderat hur man får till bättre projekt som är mer till nytta för organisationen och där man snarare rör sig mot en byråkratisering genom projekten.

8. Slutsatser och fortsatta studier

Denna studie har svarat på frågorna:

Hur sker arbetet med de riktade statsbidragen och vilka utmaningar finns det på de olika nivåerna av den offentliga förvaltningen?

Bidrar de riktade statsbidragen till en projektifiering av offentliga förvaltningen?

Studien har visat att det sker en projektifiering till följd av statens styrning genom riktade statsbidrag. Dock sker den inte på ett lika rättfram sätt som tidigare studier har beskrivit projektifieringsprocessen. Inom miljö används projekten som skapas från det riktade statsbidraget till en byråkratisering av mottagarna. Inom skolan sker en dold projektifiering då man inte beskriver att arbetet sker i projekt fastän arbetet med riktade statsbidrag innebär att man under en begränsad tid arbetar mot specifika målsättningar i utbyte mot finansiering. Studien har också visat att synen på riktade statsbidrag skiljer sig något åt mellan de olika

nivåerna inom skolområdet. Inom miljö är synen på statsbidragen mer enhällig genom den offentliga styrkedjan. De problem som uppstår beror till stor del på att det är ett mycket politiskt styrmedel vilket gör att man inte vet hur de riktade statsbidrag kommer se ut efterföljande år, det finns en återkommande kortsiktighet och statens styrning blir allt mer påtaglig i kommunerna till följd av de riktade statsbidragen. De olika organisatoriska förutsättningarna i Ånge respektive Göteborg har skapat skillnader i hur riktade statsbidrag hanteras och vilka utmaningar som möts. Det visar sig att projektifieringen och användandet av riktade statsbidrag är till stor del beroende av tjänstemännens möjlighet till omvärldsanalys och vana av projektmetodik.

De frågor som denna studie öppnar upp för är hur ska statens ekonomiska styrning gå till för att uppnå en balans mellan politikernas vilja att visa på handlingskraft och en stabil styrning av kommunerna utan att det bidrar till en kortsiktigare offentlig förvaltning.

9. Referenser

Boxenbaum, E. & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. I Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R. & Sahlin, K. (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications Ltd, s. 78-98.

Büttner, S. & Leopold, L. (2016). A 'new spirit' of public policy? The project world of EU funding. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 3(1), 41–71.

Clegg, S. & Courpasson, D. (2004). Political Hybrids: Toquevillean Views on Project Organisations. *Journal of Management Studies*, 41(4), 525-547.

Dahlberg, M. & Rattsø, J. (2010). *Statliga bidrag till kommunerna: i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2010:5. Stockholm: Finansdepartementet.

DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

Ekonomistyrningsverket. (2019). *Finansiell styrning*. <https://www.esv.se/statlig-styrning/ekonomisk-styrning/finansiell-styrning/> [Hämtad 2020-03-03]

Energimyndigheten. (2020). *Beviljade projekt 2018–2020*. <https://www.energimyndigheten.se/energieffektivisering/jag-vill-energieffektivisera-min-organisation/ekonomiska-stod-och-radgivning/ekonomiska-stod/lokal-och-regional-kapacitetsutvecklande-stod/beviljade-projekt/> [Hämtad 2020-02-24]

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Visby: Wolters Kluwer Sverige AB.

Fincham, R. & Forbes, T. (2015). Three's a Crowd: The Role of Inter-logic Relationships in Highly Complex Institutional Fields. *British Journal of Management*, 26(4), 657-670.

Forssell, R., Fred, M. & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter. *Scandinavian Journal of Public Administration*. (SJPA) 17 (2), 37-59.

Fred, M. (2015). Projectification in Swedish municipalities: A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19 (2): 49-6.

Fred, M. (2018). *Projectification: The Trojan Horse of Local Government*. Doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet.

Fred, M. (2020). Local government projectification in practice - a multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies*, 46(3), 351–370.

Fred, M. & Mukhtar-Landgren, D. (2019). Projektifiering: Hur stora förhoppningar i Bryssel översätts till svensk kommunal praktik. I Godenhjelm, S., Jensen, C. & Sjöblom, S. (red.) *Innovation och projektifiering: att styra och leda handlingskapacitet i moderna offentliga organisationer*. Lund: Nordic Academic Press.

Fridell, M. & Arefäll, E-L. (2018). *Vad är skillnaden mellan generella och riktade statsbidrag?*
<https://skr.se/skolakulturfratid/forskolagrundochgymnasieskola/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan/generellaochriktadestatsbidrag/vadarskillnadenmellangenerellaochriktadestatsbidrag.2773.html> [Hämtad 2020-01-31].

Godenhjelm, S., Lundin, R. & Sjöblom, S. (2015). Projectification in the public sector – the case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(2), 324–348.

Göteborgs stad. (2020a). *Kort kommunfakta*. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/kommunfakta/kortkommunfakta/> [Hämtad 2020-04-07]

Göteborgs stad. (2020b). *Grundskoleförvaltningens verksamheter*.
<https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/grundskoleforvaltningen/grundskoleforvaltningens-verksamheter/> [Hämtad 2020-04-07]

Heckscher, C. & Donellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Jałocha, B. (2019). The European Union's multi-level impact on member state projectification in light of neoinstitutional theory. *International Journal of Managing Projects in Business*, 12(3), 578–601.

Karlsson, D. (2020). Enkäter. I Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.). *Andra hjälpen: Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur. s. 195–211.

Kommunalekonomiska kommittén. (1991). *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Bilaga 3, Genomgång av de specialdestinerade statsbidragen* (SOU 1991:98). Stockholm: Allmänna förlag.

Konjunkturinstitutet. (2019). *Hållbarhetsrapport 2019 för de offentliga finanserna*.
https://www.konj.se/download/18.376dc68f1690307e4881c611/1551087539487/Hallbarhetsrapport_2019.pdf [Hämtad 2020-01-24]

Lafferty, W. (2001). *Sustainable communities in Europe*. London, Sterling: Earthscan.

- Lundin, R. (2019). Projektifiering av offentlig verksamhet: Erfarenheter, trender och förväntningar. I Godenhjelm, S., Jensen, C. & Sjöblom, S. (red.) *Innovation och projektifiering: att styra och leda handlingskapacitet i moderna offentliga organisationer*. Lund: Nordic Academic Press. s. 29–46.
- Lundin, R. & Söderholm, A. (1995). A Theory of the Temporary Organization. *Scandinavian Journal of Management*. 11(4), 437–455.
- Malmer, S. & Zapata, P. (2009). *Finansieringsprincipens tillämpning*. Rapporter från Riksdagen 2008/09:RFR11. Stockholm: Finansutskottet.
- March, J. & Olsen, J. (2004). The logic of appropriateness. I Goodin, R., Moran, M., & Rein, M. (red.). *The Oxford handbook of public policy*, 689-708. New York, NY: Oxford University Press.
- Marsden, T, Sjöblom, S. & Andersson, K. (2012) Introduction: Exploring short-termism and sustainability: Temporal mechanism in spatial policies. I Sjöblom, S, Marsden, T, Skerratt, S (red.) *Sustainability and Short-term Policies: Improving Governance in Spatial Policy Interventions*. Farnham: Ashgate. s. 1–14.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*. 83(2), 340-363.
- Midler, C. (1995). Projectification of the firm: The Renault case. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4), 363–375.
- Mistar, J. (2011). A study of the validity and reliability of self-assessment. *TEFLIN Journal*, 22(1), 1-10.
- Montin, S. & Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. Fjärde upplagan. Stockholm: Liber.
- Mörk, E., Erlingsson, G. Ö., Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport 2019. Stockholm: SNS förlag.
- Naturvårdsverket. (2019). *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019: med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*. Bromma: Arkitektkopia AB.
- Packendorff, J. & Lindgren, M. (2014). Projectification and its consequences: Narrow and broad conceptualisations. *South African Journal of Economic and Management Sciences*. 17(1), 7-21.

Pettersson Lidbom, P. & Wiklund, F. (2002). Att hålla balansen: En ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. (DS 2002:18). Stockholm: Finansdepartementet.

Prop. 2019/20:1. *Förslag till statens budget för 2020*. Allmänna bidrag till kommunerna (utgiftsområde 25). Stockholm: Regeringen.
<https://www.regeringen.se/4adae4/contentassets/c689564aa19c4d29bcebb1c037a2e37b/utgiftsomrade-25-allmanna-bidrag-till-kommuner.pdf> [Hämtad 2020-01-30]

Rauch, D. (2005). Institutional Fragmentation and Scandinavian Childcare Variations. *Journal of Public Policy*, 25(3), 367-394.

Regeringen. (2017). *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan*. Skrivelse 2017/18:217.
https://www.regeringen.se/496382/contentassets/40ed891f2b074e5baba5503c347ed0d7/skr-217_web.pdf [Hämtad 2020-01-27].

Regeringskansliet. (2020). *Pressträff om nya budgetåtgärder med anledning av coronaviruset*. [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=9Ir0fWnCIqo&t=643s> [Sedd 2020-04-02]

Riksrevisionen. (2016). *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*. Riksrevisionens rapport 2016: 29.

Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan- Nationella prioriteringar men lokala behov*. Riksrevisionens rapport 2017:30.

Ringarp, J. (2018). En skola för alla? Den svenska grundskolans utveckling på kommunal nivå med fokus på geografisk rättvisa. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 1(01), 4–15.

Roswall Ljunggren, A. & Ehn, P. (2019). De riktade statsbidragen är ett styrningshaveri. *Dagens Samhälle*, 15 februari. <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/de-riktade-statsbidragen-ar-ett-styrningshaveri-26158>

SFS 1977:439. Lag om kommunal energiplanering. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

Sjöblom, S. (2009). Administrative Short-termism: A Non-Issue in Environmental and Regional Governance. *Journal of Environmental Policy and Planning*. 11(3), 166-168.

Sjöblom, S., Löfgren, K. & Godenhjelm, S. (2013). Projectified Politics Temporary Organisations in a Public Context: Introduction to the special issue. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 17(2), 3–12.

Sjöblom, S., Jensen, C. & Godenhjelm, S. (2019). Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor. I Godenhjelm, S., Jensen, C. & Sjöblom, S. (red.) *Innovation och projektifiering: att styra och leda handlingskapacitet i moderna offentliga organisationer*. Lund: Nordic Academic Press.

Skolverket. (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor: En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467.

Skolverket. (2019). *Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling 2019*. https://www.skolverket.se/download/18.1c754e50169863bf01e80/1553847985228/lista_över_beviljade_belopp-likvardig-skola-2019 [Hämtad 2020-02-26]

Skolverket. (2020). *Statsbidrag för likvärdig skola: Hur stort är statsbidraget?* <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-likvardig-skola-2020#h-Hurstortarstatsbidraget> [Hämtad 2020-02-14]

SKR. (2016). *Färre och effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*. <https://skr.se/download/18.6448fc93158becbb77f128da/1480951166357/F%C3%A4rre-och-mer-effektiva-riktade-statsbidrag-dnr-16-02375-2.pdf> [Hämtad 2020-01-24].

SKR. (2019a). *Ökad förändringstakt nödvändig i välfärdens verksamheter*. https://skr.se/tjanster/merfransk1/bloggarfransk1/arbetsgivarbloggen/artiklar/okadforandringstakt-nodvandig-ivalfardensverksamheter.29754.html?&utm_source=nyhetsbrev&utm_medium=email&utm_term=&utm_content=&utm_campaign=v.+43 [Hämtad 2020-01-21]

SKR. (2019b). *Åtgärder för att hantera de ekonomiska utmaningarna*. <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/ekonomirapporten/atgardspaketekonomiskautmaningar.29712.html> [Hämtad 2020-01-21]

SKR. (2019c). *Ekonomirapporten, oktober 2019: om kommunernas och regionernas ekonomi*. <https://skr.se/download/18.7fdee1ba16dcb4999d646783/1571659045514/Ekonomirapporten-Oktober-2019.pdf> [Hämtad 2020-01-23]

Sobis, I. (2020). Tidigare forskning. I Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.). *Andra hjälpen: Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur. s. 67–78.

SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Slutbetänkande Parlamentariska landsbygdskommittén. Stockholm: Näringsdepartementet.

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Statskontoret. (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Rapport 2016:24. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2019a). *Fövaltningspolitik i förändring - långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*. Diariernr 2019/6–5. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2019b). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Rapport 2019:2. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2020). *Utvärdering av skolans likvärdighetsbidrag: En lägesrapport*. Rapport 2020:11. Stockholm: Statskontoret.

Stockholms stad. (2020). Personlig kommunikation med statsbidragshandläggare. 2020-08-05.

Vredin Johansson, M., Forslund, J., Johansson, P., & Samakovlis, E. (2011). Can we buy time? Evaluation of the Swedish government's grant to remediation of contaminated sites. *Journal of Environmental Management*, 92(4), 1303–1313.

Wikström, M. (2007). *Kommunalekonomiska effekter av maxtaxa och ökad tillgänglighet inom förskola och skolbarnomsorg*. Rapport nr. 704. Handelshögskolan, Umeå universitet.

Ånge kommun. (2019a). *Befolkning*. <https://www.ange.se/kommun-och-politik/kommunfakta/befolkning.html> [Hämtad 2020-04-07]

Ånge kommun. (2019b). *Grundskolor*. <https://www.ange.se/utbildning-och-forskola/grundskola/grundskolor.html> [Hämtad 2020-04-07]

Bilaga 1

Intervju miljöstrateg Göteborgs stad och hållbarhetsstrateg Ånge kommun.

Bakgrundsfrågor

Vad har du för roll i förvaltningen?

Vad arbetar ni med på din enhet?

Kan du beskriva hur projektet om hållbar upphandling ser ut och vad ni gör i det arbetet just nu?

Hur såg processen ut med sökandet av detta statsbidrag?

1. Innan: vid sökandet av statsbidraget?

2. Under: Nu under projektet, vad görs då?

3. Efter: Vad behöver ni göra vid återrapporteringen?

Vilka utmaningar har ni upplevt?

Ekonomisk styrning

Hur arbetar ni generellt med riktade statsbidrag? Har ni tidigare tagit del av riktade statsbidrag?

- Hur vanligt är det att söka riktade statsbidrag i er förvaltning?

- Hur stor är vetskapen om att förvaltningen får riktade statsbidrag?

Hur identifieras ett behov av extern finansiering?

Upplever ni en press från politiker eller högre tjänstemän att söka riktade statsbidrag?

Projektifiering

Hur upplever du att det riktade statsbidraget påverkar er verksamhet?

-Skulle ni ha arbetat med detta område om ni inte fått det riktade statsbidraget?

Kortsiktighet

Vad tänker du om den kritik som riktade statsbidrag har fått från Riksrevisionen och Statskontoret, om kortsiktighet, detaljstyrning och likvärdighetsproblematik?

- Känner du igen den problematiken i ert arbete med riktade statsbidrag?

Hur detaljerade är riktlinjerna för hur ni ska använda pengarna?

- Hur upplever du styrningen vid användandet av detta statsbidrag?

Projektlogik och ökad måluppfyllelse

Hur följer ni upp att det riktade statsbidraget är ändamålsenligt?

Hur skiljer sig detta projekt från andra projekt i och med att ni har fått riktade statsbidrag för det?

- Är det vanligt att arbeta i projekt i er verksamhet?

- Upplever du en ökning av projekt de senaste åren?

Hur överförs kunskaper från ett projekt till den ordinarie verksamheten?

Har du något att tillägga, är det nåt som du känner att jag har missat att fråga om?

Bilaga 2

Intervju med strateger inom skolan i Göteborgs stad och Ånge kommun.

Bakgrundsfrågor

Kan du beskriva din roll och hur du arbetar med riktade statsbidrag?

Hur många är ni som arbetar med att söka de riktade statsbidragen på din förvaltning?

Hur mycket riktade statsbidrag till skolan tog din förvaltning emot under 2019?

Ekonomisk styrning

Kan du beskriva processen med att arbeta med riktade statsbidrag?

- Hur identifieras ett behov av extern finansiering?
- Hur håller ni koll på vilka statsbidrag som finns och vilka ni har rätt att söka till?
- Upplever du press från politiker/rektorer på att söka statsbidrag?

Vilka utmaningar/fördelar ser du med de riktade statsbidragen och statsbidraget för likvärdig skola speciellt?

Kortsiktighet

Vad tänker du om den kritik om kortsiktighet, detaljstyrning, likvärdighetsproblematik som de riktade statsbidragen till skolan har fått? Är den berättigad?

Vad får du för feedback från rektorer angående det riktade statsbidraget?

Om du fick göra om kriterier eller något i processen kring riktade statsbidrag, vad skulle du ändra då?

Projektlogik och ökad måluppfyllelse

Hur upplever du att de riktade statsbidragen påverkar er verksamhet och hur ni arbetar?

Hur följer ni upp att statsbidraget kommer till nytta och är ändamålsenliga?

Hur vanligt är det att arbeta i projekt i skolan? Har ni sett en ökning av projekt generellt inom skolan de senaste åren?

Hur överförs de kunskaper som görs i ett projekt till den ordinarie verksamheten?

Har du något att tillägga, är det nåt som du känner att jag har missat att fråga om?

Bilaga 3

Intervju med ekonom på Sveriges kommuner och regioner.

Bakgrundsfrågor

Vad är din roll på SKR?

Hur arbetar ni på SKR med riktade statsbidrag?

Kortsiktighet

Vad tycker du är fördelarna/nackdelarna med de riktade statsbidragen?

Vad behöver förändras för att de riktade statsbidragen ska fungera bättre?

Ekonomisk styrning och ökad måluppfyllelse

De inom skolan är de som fått mest kritik, vad tror du skillnaden jämfört med miljö och skola beror på? Båda är ändå obligatoriska områden för kommunerna.

Skulle du säga att de riktade statsbidragen är ändamålsenliga, att de ökar måluppfyllelsen inom miljö respektive skola?

Regeringen och Riksrevisionen beskriver riktade statsbidrag som en mjuk styrning, hur ser du på det? Stämmer det in på hur de upplevs i kommunerna?

Hur mycket kunskap om de riktade statsbidragen finns det ute i kommunerna?

Dels hos politikerna och dels på tjänstemannanivå?

Projektlogik

Vilka långsiktiga effekter tror du att riktade statsbidrag har på kommunerna?

Regeringen presenterade ytterligare 15 miljarder i generella statsbidrag, hur ser ni på SKR på detta? De pratade också om att se över de riktade statsbidragen för att förenkla arbetet med riktade statsbidrag. Vilka ändringar är det som kommer ske med de riktade statsbidragen pga. detta?

Har du något att tillägga, är det nåt som du känner att jag har missat att fråga om?

Bilaga 4

Intervju handläggare Energimyndigheten och enhetschef Skolverket.

Bakgrundsfrågor

Vad har du för roll på myndigheten?

Kan du berätta hur du arbetar med riktade statsbidrag?

Ekonomisk styrning

Riktade statsbidrag är definierat som ett mjukt styrmedel, håller du med om det?

Skulle du säga att det är ett effektivt styrmedel?

Projektlogik och ökad måluppfyllelse

Syftet med statsbidragen är att belysa områden som behöver mer uppmärksamhet och extra insatser. Hur följer ni upp att ett riktat statsbidrag ökar måluppfyllelsen? (och kunskap inte stannar i projekten.)

Kortsiktighet

Hur ser ni på den kritik om kortsiktighet och detaljstyrning som de riktade statsbidragen har fått?

Statens styrning av kommunerna har beskrivits som ryckig och oförutsägbar, hur arbetar ni för att underlätta för kommunerna i deras arbete med det riktade statsbidraget?

Vad skulle du ändra på i processen om du kunde?

Projektfiering

Hur tror du att de riktade statsbidragen påverkar kommunerna långsiktigt?

Hur tror du att framtiden ser ut för de riktade statsbidragen? Kommer de öka/minska, eller förändras i sin utformning?

Är det något annat som du tycker är viktigt att jag tar med mig om riktade statsbidrag?

Bilaga 5

Intervju departementssekreterare Finansdepartementet och kansliråd
Infrastrukturdepartementet.

Bakgrundsfrågor

Vad är din roll på departementet och hur ni arbetar med de riktade statsbidragen?

Ekonomisk styrning och ökad måluppfyllelse

Syftet med statsbidragen är att belysa områden som behöver mer uppmärksamhet, upplever du att de riktade statsbidragen ökar måluppfyllelsen?

Vilka svårigheter och fördelar ser ni med implementeringen av politiken genom riktade statsbidrag?

Riktade statsbidrag beskrivs som ett mjukt styrmedel, skulle du också beskriva det som det? Skulle du säga att det är ett effektivt styrmedel?

De riktade statsbidragen inom skolan är de som främst har fått kritik medan de inom miljö inte alls fått samma uppmärksamhet. Varför tror du att det skiljer sig åt?

Kortsiktighet

Hur ser ni på den kritik som riktade statsbidrag har fått? (Om likvärdighet, kortsiktighet och detaljstyrning)

Projektifiering

Vad tror du att de riktade statsbidragen har för effekt på kommunerna långsiktigt?

Hur tror du framtiden för de riktade statsbidragen ser ut?

Har du något att tillägga, är det nåt som du känner att jag har missat att fråga om?

Bilaga 6

Enkätfrågor kommunpolitiker

För- och efternamn samt nämnd

1. Hur upplever du statens ekonomiska styrning av kommunen?

Mjuk 1 2 3 4 Stram

2. Hur vanligt är det att i din förvaltning att ta del av riktade statsbidrag?

Mycket ovanligt 1 2 3 4 Mycket vanligt

3. Hur mycket kunskap har du om de riktade statsbidragen till kommunerna?

Skulle behöva veta mer 1 2 3 4 Har god kunskap

4. Hur stor påverkan har de riktade statsbidragen på verksamheterna i din förvaltning?

Mycket liten påverkan 1 2 3 4 Mycket stor påverkan

5. Hur stor påverkan har de riktade statsbidragen på ekonomin i din förvaltning?

Mycket liten påverkan 1 2 3 4 Mycket stor påverkan

6. Hur vanligt är det att arbeta i projekt i din förvaltning?

Mycket ovanligt 1 2 3 4 Mycket vanligt

Övriga kommentarer