RAPPORT 2026:23

Ansöker fler skolhuvudmän om statsbidrag när bidragssumman är högre?

Erfarenheter från Lågstadiesatsningen

Olof Rosenqvist
Jan Sauermann

IFAU
INSTITUTET FÖR ARBETSMARKNADS- OCH UTBILDNINGSPOLITISK UTVÄRDERING

Wikströms tryckeri AB, Uppsala 2026
ISSN 1651–1131

Ansöker fler skolhuvudmän om statsbidrag när bidragssumman är högre?[a]

Erfarenheter från Lågstadiesatsningen

av

Olof Rosenqvist[b] och Jan Sauermann[c]

2026-11-02

Sammanfattning

Grundskolan i Sverige finansieras huvudsakligen av kommunerna men det finns också bidrag som skolhuvudmännen kan söka direkt från staten, s.k. riktade statsbidrag. Dessa bidrag har vuxit över tid och 2023 uppgick de till ungefär 7 procent av kostnaden för grundskolan. Bidragen kan ses som ett sätt att utöva statlig styrning i ett decentraliserat skolsystem. Men en förutsättning för att den statliga styrningen ska få genomslag är att huvudmännen faktiskt söker bidragen så att de kommer till användning i verksamheten. Det är dock ganska vanligt att huvudmän, inte minst mindre enskilda huvudmän, avstår från att söka. I denna rapport undersöker vi hur huvudmännens ansökningsbenägenhet påverkas av bidragsbeloppet genom att använda data från Lågstadiesatsningen där huvudmän med särskilt svag socioekonomisk elevsammansättning var berättigade till ett avsevärt högre bidrag än andra huvudmän. Vi jämför enskilda huvudmän som precis var berättigade till det högre beloppet med huvudmän som precis gick miste om det och finner att sannolikheten att ansöka gick upp från 70 till 88 procent när bidraget per elev ökade från drygt 4 000 kr till knappt 13 000 kr.

[a] Denna rapport är en sammanfattning av den engelska forskningsuppsatsen Rosenqvist och Sauermann (2026). Vi vill tacka Karin Edmark, Negar Khaliliaraghi, Sara Roman och seminariedeltagare vid IFAU för värdefulla kommentarer.
[b] olof.rosenqvist@ifau.uu.se, IFAU, Uppsala center for Labor Studies (UCLS).
[c] jan.sauermann@ifau.uu.se, IFAU, UCLS och IZA.

Innehållsförteckning

1 Inledning 3

2 Bakgrund om grundskolan, statsbidrag och Lågstadiesatsningen 5
2.1 Bakgrund om grundskolan och statsbidrag 5
2.2 Lågstadiesatsningen 8
2.3 Varför får jämförbara huvudmän olika bidragsbelopp? 10

3 Data 12
3.1 Analysurvalet 15

4 Analysmetod 16

5 Resultat 20
5.1 Diskontinuiteter i bidragsramar och beviljade belopp 20
5.2 Effekten av en högre bidragsram på ansökningsgraden 23
5.3 Robusthetsanalys 25
5.4 Effekter för olika grupper av enskilda huvudmän 28
5.5 Är effekten på ansökningsgraden ihållande? 30

6 Slutsats 32

Referenser 36

Bilaga 39

1 Inledning

Inom många områden, i Sverige såväl som andra länder, finns det statliga bidrag och subventioner för att stimulera investeringar eller utgifter som bedöms vara samhällsekonomiskt önskvärda, men där företag och andra organisationer har begränsade incitament eller möjligheter att själva genomföra investeringarna. Det kan t.ex. handla om bidrag som företag kan använda till forskning och utveckling (Takalo m.fl. 2013), stöd till omställning till grön teknik (Springel 2021; Muehlegger och Rapson 2022) och bidragsprogram kopplade till skolväsendet och vuxenutbildning (Martins 2021; Dillon m.fl. 2026). Ofta krävs det en ansökan för att få ta del av statliga bidragsmedel och kostnaden för att ansöka, i termer av resurser och tidsåtgång, kan leda till att vissa organisationer i den tilltänkta målgruppen inte söker bidraget, vilket minskar bidragets genomslag. Kunskap om vilka faktorer som påverkar organisationers beslut om att söka eller avstå från att söka bidrag är därför viktig för att offentliga bidragsprogram ska nå sina avsedda målgrupper och uppnå önskad effekt.

I denna rapport analyserar vi ett riktat statsbidrag i den svenska grundskolan. Vi studerar därmed en kontext där skolhuvudmän kan ansöka om statliga bidrag utöver den ordinarie kommunala finansieringen, och undersöker hur ansökningsgraden bland enskilda huvudmän påverkas av storleken på det bidrag de är berättigade till.[1] Med hjälp av stor variation i bidragsbelopp bland jämförbara huvudmän som ingick i målgruppen för den så kallade Lågstadiesatsningen, som fanns mellan läsåren 2015/16 och 2019/20, kan vi skatta den kausala effekten av att vara berättigad till ett högre bidrag på sannolikheten att söka bidraget. Variationen i bidragsbelopp bland jämförbara huvudmän uppstod till följd av en kompensatorisk komponent i Lågstadiesatsningen som gjorde att huvudmän med en socioekonomisk elevsammansättning under ett visst tröskelvärde var berättigade till ett betydligt högre bidragsbelopp. Huvudmän med väldigt liknande socioekonomisk elevsammansättning kunde alltså precis bli berättigade till det högre beloppet eller precis gå miste om det.

För att få det reserverade bidragsbeloppet beviljat och utbetalt behövde huvudmännen lämna in en tillräckligt detaljerad plan för hur medlen skulle användas för att uppfylla satsningens syfte. Vi finner att bidragets storlek har betydande effekter på sannolikheten att söka bidraget bland enskilda huvudmän. När beloppet man kan ansöka om, den så kallade bidragsramen, ökar från strax över 4 000 kronor till strax under 13 000 kronor per elev ökar ansökningsgraden från 70 till 88 procent. Effekten är störst bland mindre huvudmän och bland dem

[1] Vi studerar även kommunala huvudmän men eftersom ansökningsgraden där är nära 100 procent finns det i princip ingen möjlighet att reagera på ett högre bidragsbelopp.

som inte tidigare hade ansökt om bidraget. Den högre ansökningsgraden bland huvudmän som var berättigade till den kompensatoriska delen av bidraget kvarstår även året efter att den kompensatoriska delen avskaffats.[2]

Rapporten bidrar med ny kunskap som relaterar till två forskningsområden. För det första bidrar rapporten till litteraturen om skolfinansiering och effekter av kompensatorisk resursfördelning. Regeringar använder ofta riktade bidrag för att öka investeringar och resurser i skolor med många socioekonomiskt utsatta elever (exempelvis Title I-programmet i USA) eller för att främja specifika utbildningspolitiska mål. Tidigare forskning har främst analyserat hur *tillgången* till sådan finansiering påverkar resursanvändning, resursfördelning och elevresultat (t.ex. Leuven m.fl. 2007; van der Klaauw 2008; Jackson m.fl. 2016; Jackson 2020). Typiskt sett har dessa studier funnit positiva effekter på elevernas lärande vilket indikerar att denna typ av finansiering kan ha en viktig roll vad gäller att stärka kvaliteten på undervisningen. Studierna har dock inte närmare diskuterat bidragens utnyttjandegrad. Vi studerar i stället ett tidigare skede i policyprocessen genom att fokusera på huvudmännens beslut att ansöka om tillgänglig finansiering. Våra resultat visar att bidragens storlek inte bara påverkar hur mycket resurser ansökande huvudmän erhåller, utan även sannolikheten att de ansöker och tar del av bidraget över huvud taget. Bidragens storlek är därmed, genom sin effekt på ansökningsgraden, en viktig faktor för genomslagskraften hos statliga kompensatoriska satsningar.

För det andra bidrar rapporten till litteraturen om ofullständigt utnyttjande av offentliga bidragssystem och deltagande i stödprogram. En omfattande forskningslitteratur visar att berättigade individer ofta avstår från att söka bidrag eller delta i olika typer av stödprogram och betonar betydelsen av informationsfriktioner, administrativa kostnader och regelkomplexitet för att förklara detta (Currie 2006; Bhargava och Manoli 2015; Finkelstein och Notowidigdo 2019; Ko och Moffitt 2024). Det finns även studier som visar att stödets storlek påverkar individers benägenhet att ta del av offentliga förmåner som de har rätt till (se exempelvis Dahan och Nisan 2010; Zantomio 2015; Rosenqvist och Selin 2023). Medan denna litteratur huvudsakligen har fokuserat på hushåll och individer riktar sig många offentliga bidrag till företag och andra organisationer som aktivt måste ansöka om bidragen. Vi bidrar med kausal evidens om hur ekonomiska incitament påverkar skolhuvudmäns beslut vad gäller att ansöka om

[2] Den kompensatoriska delen fanns bara under läsåren 2016/17–2018/19, vilket gör det möjligt att dels observera ansökningsgraden innan den kompensatoriska delen infördes (2015/16), dels efter det att den avskaffats (2019/20).

statsbidrag.[3] Resultaten visar att bidragets storlek är en viktig bestämningsfaktor för beslutet att ansöka och att även tillfälliga ökningar av beloppet man har rätt till kan ha långvariga effekter på ansökningsbeteende. Resultaten indikerar därmed att utformningen av bidragsprogram, t.ex. ett högre belopp det första året och sedan lägre, kan påverka ansökningsgraden oberoende av det totala bidragsbeloppet.

Rapporten är disponerad enligt följande. I avsnitt 2 beskriver vi den svenska grundskolan, skolans finansiering samt Lågstadiesatsningens utformning. Vi redogör även för hur variationen i bidragsramen, som ligger till grund för analysen, uppstår. I avsnitt 3 beskrivs de data på huvudmannanivå som används i analysen, och i avsnitt 4 presenteras och testas den empiriska strategin. I avsnitt 5 redovisar vi huvudresultaten, robusthetsanalyser och heterogenitetsanalyser. Avsnitt 6 avslutar med en sammanfattande diskussion.

2 Bakgrund om grundskolan, statsbidrag och Lågstadiesatsningen

2.1 Bakgrund om grundskolan och statsbidrag

Det svenska grundskolesystemet är offentligt finansierat, men det finns både offentliga och privata utförare (skolhuvudmän). Det finns närmare 5 000 grundskolor som drivs av cirka 850 huvudmän. 290 av dessa huvudmän är kommuner som ansvarar för samtliga kommunala skolor inom respektive kommun. Omkring 85 procent av de 1,1 miljoner eleverna i grundskolan går i en kommunal skola, och kommunerna driver sammanlagt nära 4 000 skolor. Övriga huvudmän är så kallade enskilda huvudmän och består av såväl vinstdrivande som icke-vinstdrivande aktörer.

Kommunerna ansvarar för finansieringen av grundskolan. Deras intäkter kommer främst från kommunalskatten, men även från avgifter och så kallade generella statsbidrag. De generella statsbidragen betalas ut automatiskt till kommunerna, som själva avgör hur medlen ska fördelas mellan olika kommunala ansvarsområden. Kommunerna måste således inte använda dessa medel i skolverksamheten. Varje kommun beslutar om hur stor del av de kommunala intäkterna som ska fördelas till skolan. Det bör också noteras att kommuner är skyldiga att ge samma ersättning per elev (skolpeng) till enskilda huvudmän som driver skolor i kommunen som till sina egna kommunala skolor. Varken

[3] Det bör noteras att statsbidrag inte bara används inom skolsystemet. I Sverige är statsbidrag också vanligt förekommande inom andra stora sektorer såsom äldrevård samt hälso- och sjukvård (SOU 2024:50).

kommunala eller fristående skolor får ta ut terminsavgifter för att öka sina intäkter.

Utöver denna kommunala grundfinansiering av skolan finns ett stort antal så kallade riktade statsbidrag inom skolområdet som kommuner och enskilda huvudmän kan ansöka om. Dessa bidrag får endast användas inom skolverksamheten och är ofta knutna till specifika ändamål, exempelvis att öka lärartätheten, bygga upp skolbibliotek eller köpa in undervisningsmaterial. De riktade statsbidragen kan ses som ett sätt för staten att utöva central styrning över skolverksamheten i ett decentraliserat skolsystem.

År 2023 fanns närmare 40 olika riktade statsbidrag vars sammanlagda belopp motsvarade omkring 7 procent av kostnaderna för grundskolan i Sverige, jämfört med cirka 3 procent år 2010 (Skolverket 2025). De riktade statsbidragen utgör därmed i dag en inte obetydlig del av skolans finansiering. Det finns i dag ett fåtal stora bidrag – de två största svarar tillsammans för knappt 40 procent av den totala bidragssumman – och ett stort antal mindre bidrag.

Det är viktigt att notera att huvudmännen inte konkurrerar om att få de riktade statsbidragen. I stället tilldelas varje huvudman, inom respektive bidragssatsning, ett belopp som huvudmannen kan få ta del av genom att skicka in en ansökan med en bifogad plan för hur medlen ska användas till Skolverket. I planen ska huvudmannen redogöra för hur bidraget ska användas för att uppfylla bidragets syfte. Varje bidrag kräver en separat ansökan; det är således inte möjligt att söka medel från flera bidragsprogram inom ramen för samma ansökan.

Storleken på det belopp som en huvudman har rätt till, den så kallade bidragsramen, beror på bidragets totala omfattning och antalet elever hos huvudmannen. Vissa bidrag har dessutom en kompensatorisk utformning, vilket innebär att huvudmän med en svagare socioekonomisk elevsammansättning tilldelas ett högre belopp per elev än huvudmän med en starkare socioekonomisk elevsammansättning. Det statsbidrag som står i fokus för denna studie – Lågstadiesatsningen – hade under tre år en sådan kompensatorisk konstruktion, vilket vi använder som en källa till variation i bidragsramar bland jämförbara huvudmän (se fler detaljer i avsnitt 2.2 och 2.3).

Långt ifrån alla huvudmän söker samtliga bidrag som de har rätt till. Detta gäller särskilt enskilda huvudmän, vars ansökningsgrad är avsevärt lägre än kommunernas (Riksrevisionen 2017). Eftersom denna rapport fokuserar på huvudmännens benägenhet att ansöka om riktade statsbidrag är det viktigt att diskutera de kostnader och fördelar som är förknippade med att söka och använda bidragen.

När det gäller fördelar är det viktigt att notera att i princip alla riktade statsbidrag omfattas av principen om att bidragen ska komplettera snarare än ersätta

befintlig finansiering. Kommunerna ska således inte kunna använda de riktade statsbidragen för att hålla de totala skolutgifterna oförändrade samtidigt som kommunala medel omfördelas till andra ansvarsområden, exempelvis äldreomsorg. På motsvarande sätt ska vinstdrivande enskilda huvudmän inte kunna använda statsbidragen för att hålla skolutgifterna oförändrade samtidigt som vinsterna ökar. Nyttan av bidragen för huvudmännen ligger därför snarare i möjligheten att använda de extra resurserna för att förbättra utbildningens kvalitet. För vinstdrivande huvudmän kan en högre kvalitet bidra till att attrahera fler elever och därigenom öka vinsten. För andra huvudmän kan det finnas ett egenvärde i att uppnå så hög utbildningskvalitet som möjligt givet tillgängliga resurser.

Självklart är det också förenat med vissa kostnader att söka bidragen. Riksrevisionen (2017) har via intervjuer och enkäter undersökt hur huvudmännen uppfattar dessa kostnader, och detta stycke bygger på dessa uppgifter. Huvudmannen måste först upprätta en detaljerad plan för hur medlen ska användas för att uppnå syftet med bidraget.[4] Därefter krävs dokumentation som visar hur bidragsmedlen faktiskt har använts. Om Skolverket bedömer att dokumentationen är otillräcklig kan huvudmannen bli återbetalningsskyldig för delar av, eller hela, bidraget. Osäkerhet kring exakt hur Skolverket kommer att göra sin utvärdering och en rädsla för att göra fel och stämplas som fuskare anges av vissa huvudmän som viktiga skäl till att de avstår från att ansöka. Generellt anger flertalet huvudmän att det administrativa arbetet genom hela processen är betungande. Beroende på bidragets syfte kan det också uppstå kostnader när bidraget ska användas i verksamheten. Om syftet exempelvis är att öka lärartätheten genom att anställa fler lärare måste huvudmannen avsätta resurser för rekryteringsprocessen. Om det dessutom råder osäkerhet kring hur länge bidragssatsningen kommer att finnas kvar kan vissa huvudmän bedöma det som alltför riskfyllt att göra långsiktiga personalåtaganden baserade på bidragsfinansiering. Bortsett från kostnaderna för att använda statsbidrag i verksamheten tyder svaren i enkäten och intervjuerna också på att vissa huvudmän avstår från att söka bidrag eftersom de anser att bidragen ibland riskerar att flytta fokus från andra, mer lovande insatser för skolutveckling.

[4] Risken att få avslag på en ansökan är sannolikt en mindre viktig parameter för beslutet att ansöka i detta sammanhang jämfört med situationer där man konkurrerar med andra ansökningar. Huvudmän kan visserligen få avslag på en ansökan om den inte innehåller alla relevanta delar men vår bild är att huvudmän i de allra flesta fall själva kan avgöra om en ansökan är tillräckligt bra för att bli godkänd. När en huvudman väl skickar in en ansökan finns det därför sannolikt ganska lite osäkerhet kring huruvida den ska bli godkänd eller inte.

2.2 Lågstadiesatsningen

Lågstadiesatsningen fanns under de fem läsåren 2015/16–2019/20 och riktade sig till huvudmän med elever i årskurs 1–3 samt förskoleklass. Därefter uppgick Lågstadiesatsningen i det större Likvärdighetsbidraget, som numera kallas Kunskapsbidraget (se Rosenqvist och Sauermann 2025 för en närmare beskrivning av detta bidrag). Syftet med Lågstadiesatsningen var att öka lärartätheten i de lägre årskurserna. I förordningen som reglerade bidraget (SFS 2015:215) angavs att bidraget endast fick användas för att finansiera en ökning av antalet lärare, förskollärare eller speciallärare i förhållande till antalet elever. Huvudmännen kunde också använda bidraget för att öka personaltätheten i andra personalkategorier om detta frigjorde mer tid för lärarna att ägna sig åt undervisning. Förordningen angav dessutom uttryckligen att bidraget inte fick användas för att finansiera verksamhet som huvudmannen redan bedrev, dvs. bidraget skulle komplettera snarare än ersätta befintlig finansiering.

För att få den tilldelade bidragsramen beviljad och utbetald krävdes att huvudmannen skickade in en ansökan till Skolverket med en bifogad plan där strategier redovisades för (1) rekryteringar i relation till pensionsavgångar, (2) rekryteringar med anledning av mottagandet av nyanlända elever, (3) säkerställande av tillgången till legitimerade lärare, (4) ett kontinuerligt arbete med att utveckla skolledningen samt (5) hur bidraget skulle användas för att uppfylla dess syfte, dvs. att öka lärartätheten i de lägre årskurserna. I praktiken beviljades i princip samtliga inkomna ansökningar (Skolverket 2018). När det gäller redovisning av hur bidragsmedlen användes krävde förordningen att huvudmännen, på begäran, skulle lämna ekonomiska och andra relevanta uppgifter till Skolverket.

Tabell 1 visar Lågstadiesatsningens storlek och utformning under de olika läsåren. Under tre av åren, 2016/17–2018/19, bestod bidraget av både en grunddel, som gav samma belopp per elev till samtliga huvudmän, och en kompensatorisk del som endast tilldelades huvudmän med en socioekonomiskt svag elevsammansättning (se nästa avsnitt för en mer detaljerad beskrivning av tilldelningsreglerna). Omkring 20 procent av huvudmännen var berättigade till medel från den kompensatoriska delen.[5] Denna kompensatoriska komponent fanns inte 2015/16 och 2019/20. Under det första året, 2015/16, uppgick bidraget till 1,985 miljarder kronor, vilket motsvarade 4 450 kronor per elev. Som

[5] Införandet av den kompensatoriska delen motiverades delvis av att vissa skolor tog emot många nyanlända elever i samband med flyktingkrisen 2015. Regeringen framhöll även mer generellt att skolor med en mer utmanande elevsammansättning behövde extra stöd för att höja kvaliteten i undervisningen (Regeringen 2016; SFS 2016:369). Skolverket hade dock ett stort tolkningsutrymme vad gäller att avgöra vilka huvudmän som skulle få medel från den kompensatoriska delen.

jämförelse kan nämnas att den totala kostnaden per elev i grundskolan år 2015 uppgick till 100 900 kronor (Skolverket 2017). De efterföljande åren var grundbidraget per elev något lägre.

Den kompensatoriska delen uppgick till 329 miljoner kronor per år under de tre år då den existerade. Det bör noteras att det kompensatoriska bidraget per elev i Tabell 1 avser de huvudmän som kvalificerade sig för medel från den kompensatoriska potten. Om en huvudman bedömdes vara berättigad till det kompensatoriska bidraget tilldelades denne ett belopp som var lika med grundbidraget om grundbidraget översteg 280 000 kronor och annars 280 000 kronor. Eftersom de flesta huvudmän hade ett grundbidrag som översteg 280 000 kronor (dvs. de hade fler än cirka 70 elever i de berörda årskurserna) motsvarade det kompensatoriska bidraget vanligtvis grundbidraget, vilket innebar att den totala bidragsramen blev dubbelt så stor som grundbidraget. För små huvudmän kunde dock grundbidraget vara betydligt lägre än 280 000 kronor. I dessa fall översteg det kompensatoriska bidraget grundbidraget, vilket innebar att den totala tilldelningen kunde bli betydligt större än dubbelt så stor som grundbidraget. I våra data är det endast enskilda huvudmän som har en total bidragsram som överstiger det dubbla grundbidraget, eftersom samtliga kommuner har fler än 70 elever i de berörda årskurserna (se Figur 3 för en illustration av detta).

Även om huvudmännen endast var garanterade att erhålla ett bidragsbelopp motsvarande bidragsramen – under förutsättning att en godtagbar ansökan lämnades in – hade de möjlighet att ansöka om ett högre belopp. De medel som avsatts för Lågstadiesatsningen täckte samtliga bidragsramar, och om vissa huvudmän inte ansökte uppstod därmed ett överskott som kunde fördelas mellan de huvudmän som hade lämnat in ansökningar. Staten förväntade sig att sådana överskottsmedel skulle uppstå och kommunicerade därför, när bidragsramarna offentliggjordes, att huvudmännen kunde ansöka om ett belopp som var upp till 50 procent större än bidragsramen. Ansökningar om medel över bidragsramen kunde komma att beviljas beroende på hur stor andel av huvudmännen som ansökte om sina tilldelningar. Vid fördelningen av sådana överskottsmedel prioriterades huvudmän med en socioekonomiskt svag elevsammansättning. Detta tillvägagångssätt gjorde att tilldelningen i praktiken var högre än bidragsramen för huvudmän med en socioekonomiskt svag elevsammansättning.

Tabell 1 Lågstadiesatsningens bidragsbelopp och olika delar

	Grunddelen		Den kompensatoriska delen	
Läsår	Totalt	Per elev	Totalt	Per elev
2015/16	1,985 miljarder	4 450	0	0
2016/17	1,970 miljarder	4 253	0,329 miljarder	minst 4 253
2017/18	1,971 miljarder	4 110	0,329 miljarder	minst 4 110
2018/19	1,971 miljarder	4 113	0,329 miljarder	minst 4 113
2019/20	1,971 miljarder	4 065	0	0

Not: Beloppen anges i kronor i löpande priser.

2.3 Varför får jämförbara huvudmän olika bidragsbelopp?

Tabell 2 visar hur bidraget fördelades till huvudmän beroende på deras socioekonomiska ranking, där plats 1 representerar den socioekonomiskt svagaste elevsammansättningen.[6] Observera att tabellen inte innehåller faktiska belopp; det är ett fiktivt exempel för att förklara varför huvudmän med liknande ranking kan få olika bidragsramar.

I detta exempel antar vi först att grundbidraget uppgick till 4 110 kronor per elev och att den kompensatoriska potten uppgick till 329 miljoner kronor (vilket var fallet läsåret 2017/18). Huvudmannen med rankingvärdet 1, som har 243 elever, får därmed ett grundbidrag på cirka 1 miljon kronor. Denna huvudman har naturligtvis också rätt till medel från den kompensatoriska potten, och eftersom grundbeloppet överstiger 280 000 kronor sätts det kompensatoriska bidraget till samma nivå som grundbidraget. Totalt får denna huvudman därför ett bidrag på 2 miljoner kronor, vilket motsvarar 8 220 kronor per elev. Efter att medel har tilldelats denna huvudman har staten använt 1 miljon kronor från den kompensatoriska potten (se kolumn 5).[7]

Huvudmannen som rankas på plats 2 i exemplet har också 243 elever och får därför exakt samma tilldelning som huvudmannen med rankingen 1. Efter att medel har tilldelats denna huvudman har staten använt 2 miljoner kronor från den kompensatoriska potten. Huvudmannen på plats 3 har 972 elever och får därför ett grundbidrag på 4 miljoner kronor samt ett kompensatoriskt bidrag på 4 miljoner kronor. Det totala bidraget per elev är dock fortfarande 8 220 kronor.

[6] Vi känner inte till exakt hur rangordningen gjordes i detta fall, men i andra sammanhang har Skolverket konstruerat ett sammanvägt mått på elevernas socioekonomiska bakgrund genom att prediktera betyg utifrån bakgrundsegenskaper såsom migrationsbakgrund, föräldrarnas utbildning och inkomster samt bostadsområde. Dessa värden har därefter aggregerats till ett genomsnitt på huvudmannanivå (Rosenqvist och Sauermann 2025). Våra kontakter med Skolverket tyder på att en liknande metod användes för rangordningen inom Lågstadiesatsningen, men vi vet inte den exakta metoden eller vilka bakgrundsegenskaper som ingick.

[7] Notera dock att inga utbetalningar sker i detta skede utan här handlar det bara om att reservera bidrag till de olika huvudmännen.

Efter att medel har tilldelats denna huvudman har staten använt 6 miljoner kronor från den kompensatoriska potten.

Staten fortsätter därefter ned längs rankinglistan och fördelar bidragsramar enligt samma princip. Efter att ha tilldelat en bidragsram till huvudmannen på plats 150 har staten använt 328 miljoner kronor från den kompensatoriska potten. Det återstår därmed endast 1 miljon kronor av den kompensatoriska potten. Huvudmannen på plats 151 har 486 elever och får därför ett grundbidrag på 2 miljoner kronor. Men eftersom det bara finns 1 miljon kronor kvar i den kompensatoriska potten kan huvudmannen inte få ett fullt kompensatoriskt bidrag på 2 miljoner kronor utan endast 1 miljon kronor, vilket ger en total bidragsram på 3 miljoner kronor. När det gäller totalt bidrag per elev hamnar därför denna huvudman mitt emellan de huvudmän som är berättigade till fullt kompensatoriskt bidrag (8 220 kronor per elev[8]) och de huvudmän med högre ranking än 151 som endast är berättigade till grundbidraget (4 110 kronor per elev). I den empiriska analysen kommer huvudmän som ligger ”mitt emellan” att kategoriseras till den grupp som är berättigad till bidrag från den kompensatoriska potten.

Det är viktigt att notera att gränsen mellan huvudmän som bara är berättigade till grundbeloppet och huvudmän som är berättigade till den extra kompensatoriska delen inte beror på huvudmännens beslut att ansöka om bidraget; brytpunkten uppstår i ett tidigare skede när bidragsramarna fastställs. Enligt Skolverket (2018) kommunicerades bidragsramarna till huvudmännen i april och sedan hade huvudmännen, beroende på år, 2–3 månader på sig att skicka in en ansökan. Observera också att brytpunktens position är mycket svår att förutsäga i förväg eftersom den beror på storleken hos de huvudmän som har en låg ranking. Om många huvudmän med ett stort antal elever har en låg ranking kommer den kompensatoriska potten att förbrukas relativt snabbt, och brytpunkten kommer då att inträffa vid ett relativt lågt rankingvärde. Om däremot många av de lägst rankade huvudmännen är små, kommer brytpunkten ligga längre ned i rankinglistan. Brytpunkten kan därför variera mellan år, även om storleken på den kompensatoriska potten är oförändrad, eftersom elevsammansättning och metoden för att ranka huvudmännen förändras. Detta återspeglas också i faktiska data, där brytpunkten för läsåret 2016/17 ligger vid plats 200, medan motsvarande brytpunkt för läsåren 2017/18 och 2018/19 ligger vid plats

[8] Som vi beskrev i avsnitt 2.2 kan huvudmän med få elever få en kompensatorisk bidragsram som är större än 4 110 kronor per elev och därmed en total bidragsram som är större än 8 220 kronor per elev. För att förenkla framställningen har vi inte med några sådana huvudmän i Tabell 2.

127.[9] Storleken på den kompensatoriska potten var 329 miljoner kronor under samtliga tre år.

Tabell 2 Illustration av principen för fördelning av bidragsramar

Ranking	Antal elever	Grundbelopp	Kompensatoriskt belopp	Kompensatoriskt belopp, använt	Totalt/elev
1	243	1 miljon	1 miljon	1 miljon	8 220
2	243	1 miljon	1 miljon	2 miljoner	8 220
3	972	4 miljoner	4 miljoner	6 miljoner	8 220
osv.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
150	243	1 miljon	1 miljon	328 miljoner	8 220
151	**486**	**2 miljoner**	**1 miljon**	**329 miljoner**	**6 165**
152	486	2 miljoner	0	329 miljoner	4 110
153	729	3 miljoner	0	329 miljoner	4 110
osv.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.

Not: Notera att tabellen inte innehåller faktiska data; det är ett fiktivt exempel för att illustrera varför det uppstår en stor diskontinuitet i fördelningen av bidragsramar till olika huvudmän. Beloppen anges i kronor.

3 Data

Skolverket har tillhandahållit data på huvudmannanivå från de olika omgångarna av Lågstadiesatsningen, dvs. de fem läsåren under perioden 2015/16–2019/20. Datamaterialet består av tre typer av filer. För det första finns filer över bidragsramar, vilka innehåller en förteckning över samtliga huvudmän som var berättigade till bidraget samt det belopp de kunde ansöka om. Dessa filer definierar studiepopulationen. En observation i data utgörs således av en kombination av en huvudman och ett år.

För det andra har vi tillgång till bidragsbesluten där vi kan observera beviljade belopp för alla huvudmän som ansökte om bidraget. I princip beviljades alla huvudmän som ansökte åtminstone det reserverade beloppet enligt bidragsramen, vilket innebär att det i praktiken inte finns någon skillnad mellan att ansöka om bidraget och att få ansökan beviljad. I den empiriska analysen

[9] Skolverket använde exakt samma fördelning av bidragsmedel 2018/19 som 2017/18. Enligt våra kontakter med Skolverket berodde detta på tidsbrist. Våra kontakter med Skolverket tyder också på att metoden för rangordningen ändrades något mellan 2016/17 och 2017/18. Förändringen tycks ha medfört att vissa större huvudmän fick en lägre placering i rangordningen, vilket innebar att medlen i den kompensatoriska delen tog slut tidigare i rangordningen (vid plats 127 i stället för 200).

definieras det huvudsakliga utfallet därför som att huvudmannen återfinns i beslutsfilen, dvs. att huvudmannen ansökte om bidraget.

Den tredje filtypen, som bara finns för de tre omgångar av bidraget som innehöll en kompensatorisk pott (2016/17–2018/19), är filer med huvudmännens ranking utifrån elevernas socioekonomiska sammansättning. Huvudmannen som rankas på plats 1 har den mest socioekonomiskt utsatta elevsammansättningen och så vidare. Det finns några få exempel på huvudmän som återfinns i rankingfilen men inte i filen över bidragsramar. Eftersom studiepopulationen definieras utifrån bidragsramsfilerna exkluderas dessa huvudmän från analysen. Detta innebär också att vissa rangnummer saknas i analysdatan som skapas när rankingfilen sammanförs med bidragsramsfilen. Om exempelvis en huvudman som rankas på plats 100 i rankingfilen inte återfinns i bidragsramsfilen kommer det inte att finnas någon huvudman med 100 som ranking i analysdatan.

Det finns även några få exempel på huvudmän som är listade i bidragsramsfilen men inte i rankingfilen. Dessa huvudmän var alltid endast berättigade till grundbidraget, men eftersom vår empiriska analysmetod bygger på att vi kan observera en huvudmans socioekonomiska ranking kan inte heller dessa huvudmän inkluderas i analysurvalet.

I Tabell 3 beskriver vi huvudmännen i bidragsramsfilerna. Det finns tre typer av huvudmän. För det första har vi de 290 kommunerna, som ansvarar för omkring 85 procent av eleverna i grundskolan. Kommunerna har generellt väl etablerade administrativa rutiner för bidragsansökningar, vilket indikeras av det närmast fullständiga deltagandet i Lågstadiesatsningen. Den mycket höga ansökningsgraden betyder också att det inte är meningsfullt att studera effekten av en högre bidragsram på sannolikheten att ansöka för kommunerna; det finns helt enkelt inget utrymme för en respons.[10]

Det finns också två statliga skolhuvudmän i datamaterialet. Dessa ansvarar för mycket små och specifika elevgrupper; den ena huvudmannen riktar sig mot elever från den samiska minoriteten (Sameskolstyrelsen) och den andra mot elever med funktionsnedsättning (Specialpedagogiska skolmyndigheten). Även om de statliga huvudmännen ingår i bidragsramsfilerna saknar de socioekonomisk ranking och kan därför inte inkluderas i analysen.

För det tredje har vi de enskilda huvudmännen, vilka är av särskilt intresse i denna studie på grund av deras lägre ansökningsgrad. Omkring 500 enskilda huvudmän var berättigade till bidrag från Lågstadiesatsningen; de flesta återfinns i datamaterialet samtliga år, men det förekommer både nedläggningar och nyetableringar mellan åren, vilket förklarar variationen i antalet huvudmän.

[10] För att ge en fullständig bild redovisar vi dock en mindre uppsättning resultat även för kommuner.

Omkring 42 procent av de enskilda huvudmännen i våra data är vinstdrivande.[11] När det gäller ansökningsgraden kan vi notera att den är särskilt låg det första året då den uppgår till drygt 54 procent. Under de senare åren ligger ansökningsgraden i stället betydligt högre, mellan 72 och 80 procent. Att ansökningsgraden bland de enskilda huvudmännen ökar under de första två till tre åren kan delvis bero på en inlärningsprocess, dvs. att det tar tid att få kännedom om bidraget och om vilken dokumentation som behöver lämnas in för att ta del av det.[12] Det är dock också viktigt att notera att den kompensatoriska potten infördes som ett tillägg till grundbidraget under Lågstadiesatsningens andra år, vilket åtminstone för vissa enskilda huvudmän sannolikt gjorde det mer attraktivt att ansöka om bidraget jämfört med det första året. Såvitt vi känner till genomfördes dock ingen informationsinsats under det andra året som särskilt riktade sig till huvudmän som var berättigade till medel från den kompensatoriska delen. Det finns därför ingen anledning att tro att dessa huvudmän hade bättre kännedom om bidragets existens eller om ansökningsförfarandet.

Slutligen bör det understrykas att kommunerna i genomsnitt ansvarar för avsevärt fler elever än de enskilda huvudmännen (och därför har mycket högre totala bidragsramar). Det genomsnittliga antalet elever i årskurs 1–3 och förskoleklass är 1 454 för kommunerna medan antalet för de enskilda huvudmännen är 97. Om vi i stället fokuserar på medianvärdet är antalet 678 elever för kommunerna och 65 för de enskilda huvudmännen.

Tabell 3 Beskrivning av huvudmännen i bidragsramsfilerna

	Kommuner		Enskilda huvudmän		Statliga huvudmän	
Läsår	Antal	Ansökningsgrad	Antal	Ansökningsgrad	Antal	Ansökningsgrad
2015/16	290	100 %	489	54,19 %	2	100 %
2016/17	290	100 %	516	72,09 %	2	100 %
2017/18	290	98,28 %	506	79,25 %	2	50 %
2018/19	290	97,59 %	501	76,05 %	2	50 %
2019/20	290	98,28 %	497	75,65 %	2	50 %

Not: Tabellen inkluderar alla huvudmän i bidragsramsfilerna, dvs. innan vi lägger på våra urvalsrestriktioner. Ansökningsgraden anger andelen huvudmän som återfinns i beslutsfilen för respektive läsår.

[11] Denna andel ökar till ungefär 44 procent i vårt slutliga analysurval.

[12] Eftersom bidragsramarna kommuniceras till alla huvudmän bör alla huvudmän i princip vara medvetna om att bidraget existerar. I den mån det finns en inlärningsprocess är det därför troligt att den mest handlar om att förstå bidragets syfte och vad som krävs för att använda bidraget i verksamheten.

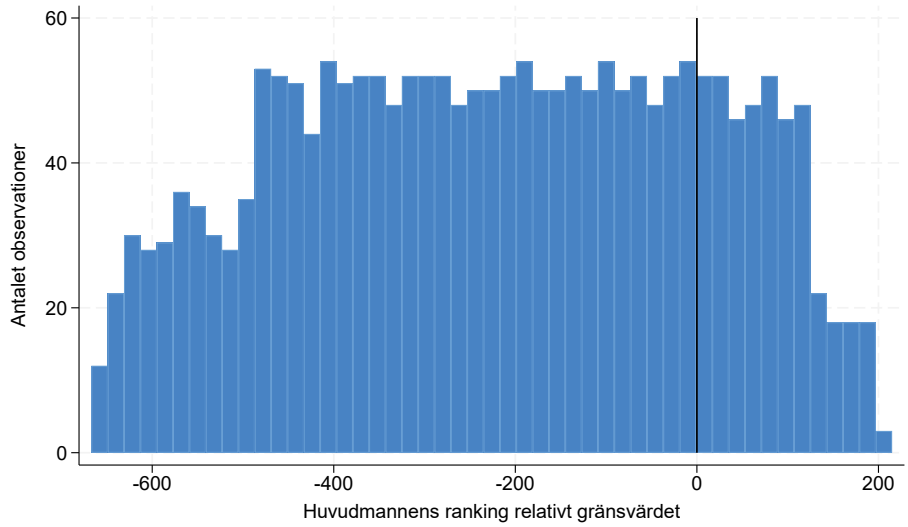
3.1 Analysurvalet

Eftersom vår studiedesign bygger på variation i bidragsramarnas storlek som härrör från fördelningen av den kompensatoriska delen av bidraget är vårt analysurval begränsat till huvudmän som ingick i bidragsramsfilerna för läsåren 2016/17–2018/19, dvs. de tre år då Lågstadiesatsningen inkluderade en extra kompensatorisk pott på 329 miljoner kronor (se Tabell 1).

Ungefär 12 procent av huvudmännen i bidragsramsfilerna för dessa år återfinns inte i rankingfilerna för respektive år, vilket innebär att vi inte kan definiera hur nära huvudmännen var att få ta del av den kompensatoriska potten. Därför måste vi exkludera dessa huvudmän från analysurvalet. Efter dessa begränsningar återstår 2 102 observationer (dvs. kombinationer av huvudman och år). Från detta urval exkluderar vi ytterligare 16 observationer som har färre än 6 elever. I det slutliga analysurvalet finns 868 observationer för de kommunala huvudmännen och 1 218 observationer för de enskilda.

Figur 1 visar hur huvudmännen i analysurvalet är fördelade över olika rankingvärden som har normaliserats med det rankingvärde som utgör gränsen mellan huvudmän som bara var berättigade till grundbeloppet (till vänster om den vertikala linjen) och huvudmän som var berättigade till den extra kompensatoriska delen (till höger om den vertikala linjen). Läsåret 2016/17 var det rankingplats 200 som utgjorde gränsvärdet och under 2017/18–2018/19 var motsvarande gränsvärde 127. Naturligt nog ser vi en mer eller mindre jämn fördelning av observationer mellan värdena −490 och 127, eftersom dessa värden förekommer under samtliga tre år. Det finns vissa mindre variationer i antalet observationer och dessa orsakas av att det finns några luckor i rankingen. Som nämndes ovan uppstår dessa luckor när en huvudman förekommer i rankingfilen men inte i bidragsramsfilen. I en sådan situation kommer ingen huvudman i bidragsramsfilen, som definierar studiepopulationen, att ha just det specifika rankingvärdet. Antalet observationer minskar i ändarna eftersom värden mellan 128 och 199 endast förekommer år 2016/17 och värden mellan −491 och −667 endast förekommer under 2017/18–2018/19.

Figur 1 Antalet observationer per normaliserat rankingvärde



Not: Figuren visar antalet observationer per rankingvärde där en observation utgörs av en kombination av en huvudman och ett år. Rankingvärdena har normaliserats med det rankingvärde som utgör gränsen mellan huvudmän som bara är berättigade till grundbeloppet och huvudmän som är berättigade till den extra kompensatoriska delen. Huvudmän med rankingvärden till höger om den vertikala svarta linjen är således berättigade till den extra kompensatoriska delen.

4 Analysmetod

För att skatta den kausala effekten av en ungefärlig fördubbling av bidragsramen på ansökningsgraden använder vi en så kallad regressionsdiskontinuitets-design (*regression discontinuity design*). Det innebär att vi skattar en regression där utfallsvariabeln, som antar värdet 1 om huvudmannen söker bidraget och 0 annars[13], förklaras med huvudmannens ranking och en binär variabel som antar värdet 1 om huvudmannen är berättigad till bidrag från den kompensatoriska potten och 0 annars. Vi normaliserar rankingvariabeln med det rankingvärde som utgör gränsen mellan huvudmän som bara är berättigade till grundbeloppet och huvudmän som är berättigade till den extra kompensatoriska delen, så att noll och positiva värden indikerar huvudmän som får den högre bidragsramen. Värdena på den normaliserade rankingvariabeln löper mellan −667 och 199. Sambandet mellan utfallsvariabeln och den normaliserade rankingvariabeln antas vara linjärt och vi tillåter styrkan i sambandet att variera på vardera sidan

[13] Vi använder även bidragsramar och beviljade bidragsbelopp som utfall för att visualisera diskontinuiteter i dessa variabler.

om tröskelvärdet.[14] I vår grundskattning använder vi bara observationer som ligger inom intervallet −534 och 160 med avseende på den normaliserade rankingvariabeln, dvs. den så kallade bandbredden är 534 rankingsteg på den vänstra sidan om tröskelvärdet och 160 steg på den högra. Detta är en bandbredd som motsvarar 80 procent av den maximala bandbredden på vardera sidan. Genom detta val av bandbredd i vår grundskattning undviker vi att använda de mest extrema rankingvärdena samtidigt som vi har tillräckligt med observationer kvar för att uppnå en acceptabel nivå av statistisk precision i våra analyser. I grundskattningen ges också samma vikt till alla observationer inom detta intervall. I avsnitt 5.3 testar vi hur robusta skattningarna är för andra alternativ vad gäller bandbredd och viktning.[15]

När vi skattar modellen är vi främst intresserade av parametern som är associerad med den binära förklarande variabeln som anger om huvudmannen är berättigad till den kompensatoriska delen av bidraget. Skattningen av denna parameter fångar om det finns en diskontinuitet i ansökningsgraden vid tröskelvärdet, dvs. om det linjära sambandet mellan utfallsvariabeln och den normaliserade rankingvariabeln ”hoppar” vid tröskelvärdet. Intuitionen bakom metoden framgår som bäst i grafisk form, t.ex. i Figur 4, där vi ser att ”hoppet” utgörs av skillnaden mellan de linjära regressionslinjernas skärningspunkter med den vertikala linjen vid tröskelvärdet. Vad gäller standardfel för skattningen följer vi Kolesár och Rothe (2018) som rekommenderar konventionella robusta standardfel för den typ av data som vi använder.

I vissa specifikationer relaterar vi diskontinuiteten i ansökningsgraden till diskontinuiteten i bidragsramen per elev. Den resulterande skattningen kan då tolkas som effekten på ansökningsgraden av en ökning av bidragsramen per elev med 1 000 kronor. Detta är särskilt relevant vid skattningar av heterogena effekter eftersom olika grupper av huvudmän kan ha olika stora diskontinuiteter i bidragsramen (se avsnitt 5.4).

För att kunna tolka en eventuell diskontinuitet i ansökningsgraden vid tröskelvärdet som en kausal effekt av en högre bidragsram måste vi anta att huvudmän med en ranking i väldigt nära anslutning till tröskelvärdet är så gott som slumpmässigt fördelade mellan den högre och den lägre bidragsramen, dvs. att de är jämförbara. Detta antagande förutsätter att det är svårt för huvudmännen att påverka sitt rankingvärde eller att huvudmännen inte kan förutse tröskelvärdets

[14] Se Rosenqvist och Sauermann (2026) för den formella regressionsmodellen.

[15] Det är viktigt att komma ihåg att vi arbetar med ett mycket litet datamaterial eftersom analyserna sker på huvudmannanivå. Den statistiska precisionen är därför ansträngd, om än acceptabel, redan i vår grundskattning. Detta begränsar möjligheterna att minska bandbredden alltför mycket eftersom skattningarna då får mycket breda konfidensintervall och därmed begränsat informationsvärde.

placering. I detta sammanhang finns det starka skäl att tro att verkligheten förhåller sig precis så.

Huvudmannens ranking bestäms av elevgruppens socioekonomiska sammansättning, vilken är svår att förändra på kort sikt. Huvudmännen får inte anta elever på basis av socioekonomisk bakgrund utan måste i så fall arbeta för att påverka den socioekonomiska sammansättningen bland de sökande eleverna. Därtill känner huvudmännen inte till exakt hur Skolverket använder elevkarakteristika för att konstruera det sammansatta socioekonomiska index som ligger till grund för rankingen. Vidare bestäms inte gränsen mellan den lägre och den högre bidragsramen i förväg, vilket beskrevs i avsnitt 2.3. Var gränsen hamnar beror i stället på antalet elever hos de huvudmän som har en relativt låg ranking (dvs. en socioekonomiskt svag elevsammansättning). Om en huvudman med många elever har en låg ranking förbrukas medlen i den kompensatoriska potten snabbare, vilket innebär att färre huvudmän kommer vara berättigade till den kompensatoriska delen av bidraget. Tröskelvärdets exakta placering i rankingfördelningen är därför i praktiken mycket svår att förutse eftersom den beror på både rankingen och antalet elever hos andra huvudmän. Sammantaget finns det därmed starka institutionella skäl att förvänta sig att fördelningen av huvudmän kring tröskelvärdet är så gott som slumpmässig.

Antagandet om slumpmässig fördelning kring tröskelvärdet behöver naturligtvis ändå prövas empiriskt. Som tidigare nämnts är det inte meningsfullt att undersöka eventuella diskontinuiteter i antalet observationer vid tröskelvärdet eftersom vi arbetar med en uniformt fördelad rankingvariabel (se Figur 1). Däremot har vi tillgång till ett antal förutbestämda variabler på huvudmannanivå som kan användas som utfallsvariabler i den ovan beskrivna regressionsmodellen. Om antagandet om slumpmässig fördelning är giltigt bör sambandet mellan dessa förutbestämda variabler och den normaliserade rankingvariabeln vara kontinuerligt över tröskelvärdet, dvs. det ska inte finnas några ”hopp”.

Resultaten från dessa analyser presenteras i Figur 2. I panel A analyserar vi en variabel som antar värdet 1 om huvudmannen är enskild och 0 om huvudmannen är en kommun.[16] Enskilda huvudmän är överrepresenterade i ytterkanterna av rankingen, men det finns ingen diskontinuitet vid tröskelvärdet. I panel B och C analyserar vi antalet elever separat för kommunala respektive enskilda huvudmän. Även för antalet elever ser vi ett kontinuerligt samband över tröskelvärdet för båda grupperna.

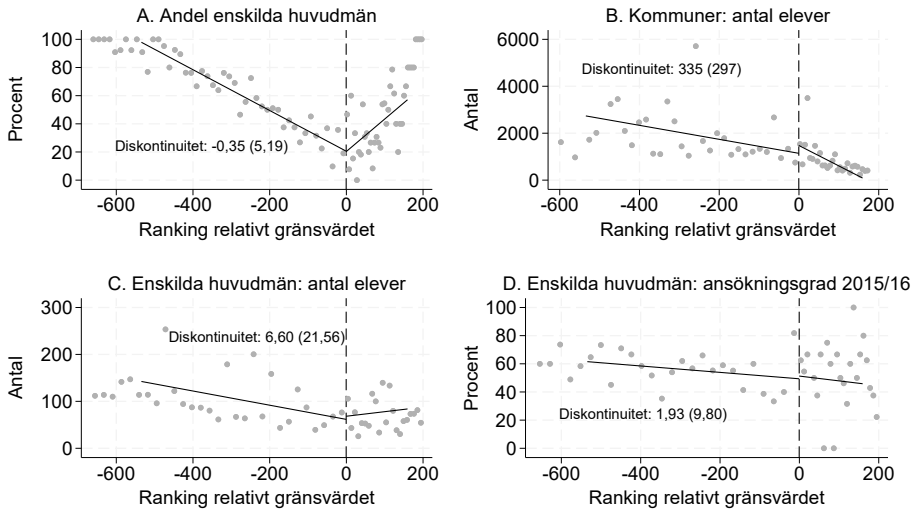
En särskilt användbar egenskap hos datamaterialet är att vi kan observera om en huvudman sökte bidraget under det första året, 2015/16, då det ännu inte

[16] För att kunna använda en procentskala på y-axeln har vi multiplicerat utfallsvariabeln i panel A och D med 100 före analysen.

fanns någon kompensatorisk pott utan endast ett grundbidrag som var lika stort per elev för samtliga huvudmän. Med hjälp av denna variabel kan vi undersöka om det finns något ”hopp” i ansökningsgraden vid tröskelvärdet under en period då det inte fanns någon diskontinuitet vad gäller bidragsramen. Eftersom kommunerna hade en ansökningsgrad på 100 procent under 2015/16 (se Tabell 3) begränsas denna analys till enskilda huvudmän.

I panel D framgår ett svagt negativt samband mellan ansökningsgraden 2015/16 och den normaliserade rankingvariabeln, vilket innebär att enskilda huvudmän med relativt svag socioekonomisk elevsammansättning i något mindre utsträckning sökte bidraget under detta år. Det finns dock inga tecken på någon diskontinuitet vid tröskelvärdet; skattningen av diskontinuiteten är liten och mycket långt ifrån att vara statistiskt säkerställd. Resultatet ger därmed starkt stöd för antagandet att sambandet mellan ansökningsgraden och den normaliserade rankingvariabeln skulle ha varit kontinuerligt över tröskelvärdet under läsåren 2016/17, 2017/18 och 2018/19 om det inte hade funnits någon diskontinuitet i bidragsramen vid tröskelvärdet. En eventuell skillnad i ansökningsgraden vid tröskelvärdet under läsåren 2016/17, 2017/18 och 2018/19 kan därför tolkas som en kausal effekt av den högre bidragsramen.

Figur 2 Test av huvudmännens jämförbarhet vid gränsvärdet



Not: Punkterna i respektive delfigur visar det genomsnittliga värdet på utfallsvariabeln inom olika intervall av rankingvariabeln. De svarta linjerna i respektive delfigur visar den linjära relationen mellan den normaliserade rankingvariabeln och utfallsvariabeln, skattad separat för segmenten till vänster och höger om tröskelvärdet. Den skattade diskontinuiteten vid tröskelvärdet, dvs. skillnaden mellan den högra och den vänstra regressionslinjens skärningspunkt med den vertikala streckade linjen, är utskriven i de respektive delfigurerna. I parentes visas det robusta standardfelet för skattningen. Diskontinuitetsmodellen är skattad med en bandbredd som motsvarar 80 procent av den maximala bandbredden på vardera sidan (534 till vänster, 160 till höger), och vi ger samma vikt till alla observationer.

5 Resultat

Vi inleder resultatavsnittet med en grafisk beskrivning av diskontinuiteten i bidragsramen vid tröskelvärdet, för att sedan skatta vilken effekt den högre bidragsramen har på sannolikheten att söka pengar från Lågstadiesatsningen. Vi undersöker också hur robust effekten är och om den ser olika ut för olika grupper av huvudmän. Slutligen studerar vi om det finns en kvarvarande effekt på ansökningsgraden även under bidragets sista år, 2019/20, då den kompensatoriska potten hade tagits bort.

5.1 Diskontinuiteter i bidragsramar och beviljade belopp

I Figur 3 visar vi vad som händer med bidragsramar och beviljade belopp per elev vid tröskelvärdet, separat för kommunala och enskilda huvudmän. Uppdelningen i kommunala och enskilda huvudmän är viktig eftersom de skiljer sig mycket åt storleksmässigt, vilket har betydelse för storleken på diskontinuiteten i bidragsramarna.

För kommunerna, i panel A, visar grafen att ökningen i bidragsram per elev vid tröskelvärdet i princip motsvarar grundbidraget per elev. Kommuner som är berättigade till den kompensatoriska delen av bidraget (till höger om den streckade vertikala linjen) har därmed rätt till ett totalt bidrag per elev som motsvarar det dubbla grundbeloppet. Eftersom samtliga kommuner har fler än 70 elever i de aktuella årskurserna finns det ingen variation i bidragsramen per elev bland kommunerna till höger om tröskelvärdet. På grund av att den huvudman som precis blir berättigad till bidrag från den kompensatoriska potten inte får ett fullt kompensatoriskt bidrag (se diskussion i avsnitt 2.3) är dock bidragsramen per elev något lägre i det intervall som ligger precis till höger om tröskelvärdet.

För de enskilda huvudmännen är diskontinuiteten betydligt större, vilket framgår av panel B, och variationen i bidragsramen per elev är också avsevärt större bland huvudmännen till höger om tröskelvärdet. Detta förklaras av att det finns relativt många små enskilda huvudmän vars kompensatoriska bidragstilldelning överstiger grundbidraget (eftersom deras grundbidrag understiger 280 000 kronor). Medan kommunerna får en fördubbling av bidragsramen per elev vid tröskeln, motsvarar ökningen för de enskilda huvudmännen ungefär en tredubbling. Eftersom den totala kostnaden per elev uppgick till drygt 100 000 kronor år 2015 innebär diskontinuiteten för de enskilda huvudmännen att bidragsramen per elev ökar från drygt 4 till knappt 13 procent av den totala kostnaden.

I de nedre panelerna, C och D, redovisar vi motsvarande figurer för det bidragsbelopp per elev som slutligen beviljades. Denna variabel kan i viss mån betraktas som ett utfall eftersom den påverkas av huvudmännens beslut om att söka eller avstå från att söka bidraget. Samtidigt är det beviljade beloppet naturligtvis mycket nära kopplat till bidragsramen. Det bör också noteras att i princip samtliga huvudmän som ansökte om bidraget fick sin ansökan godkänd. Avslag utgör således inte någon betydelsefull marginal i detta sammanhang.

För kommunerna är diskontinuiteten i det beviljade beloppet per elev mycket lik den som återfinns för bidragsramen per elev (se panel C). Däremot ser vi större variation mellan kommuner, särskilt till höger om tröskelvärdet. Denna variation förklaras delvis av att ett mindre antal kommuner inte sökte bidraget, men det finns också en annan och viktigare förklaring.

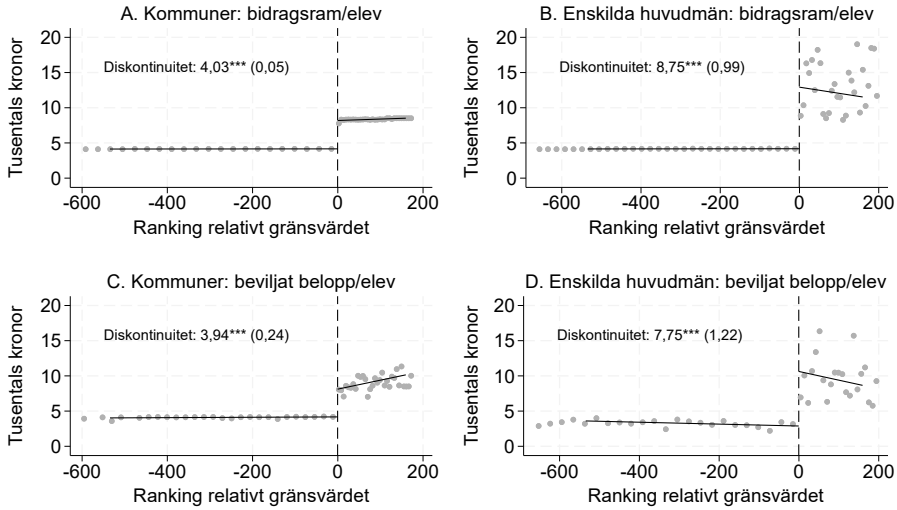
Som beskrevs i avsnitt 2.2 kunde en huvudman i vissa fall beviljas ett högre belopp än sin tilldelade bidragsram. De medel som avsatts för Lågstadiesatsningen täckte samtliga bidragsramar, och om vissa huvudmän inte ansökte uppstod därmed ett överskott som kunde fördelas till de huvudmän som faktiskt ansökt. Endast huvudmän som ansökt om att få ett belopp som översteg bidragsramen kunde ta del av dessa kvarvarande medel. Vid fördelningen av

överskottsmedel prioriterades huvudmän med en socioekonomiskt svag elevsammansättning enligt samma ranking som användes för den kompensatoriska bidragspotten. Sammantaget förklarar denna hantering av överskottsmedel varför vi observerar variation mellan huvudmän samt varför det finns ett positivt samband mellan det beviljade beloppet och den normaliserade rankingvariabeln till höger om tröskelvärdet i panel C.

Även för de enskilda huvudmännen i panel D bidrar överskottsmedlen till variation i det beviljade beloppet per elev. För denna grupp fanns dock redan från början variation i bidragsramarna. Dessutom är ansökningsgraden betydligt lägre för de enskilda huvudmännen (se Tabell 3), och därmed bidrar även variation i ansökningsgraden till variation i det beviljade beloppet per elev. Att långt ifrån alla enskilda huvudmän söker bidraget förklarar också varför diskontinuiteten i panel D är något mindre än i panel B. Det är dock viktigt att notera att detta inte innebär att enskilda huvudmän till höger om tröskelvärdet i lägre grad sökte bidraget än huvudmän till vänster om tröskeln. Eftersom huvudmän till höger om tröskelvärdet har större bidragsramar leder en given grad av huvudmän som inte söker bidraget till en större minskning av det beviljade beloppet per elev för dessa huvudmän.

Slutligen vill vi lyfta fram att vi i denna rapport fokuserar på huvudmännens benägenhet att söka bidraget. Diskontinuiteten i det beviljade beloppet per elev ger emellertid också möjlighet att skatta den kausala effekten av ökade resurser, öronmärkta för att öka lärartätheten, på elevernas studieresultat. Den frågan analyserar vi i en separat kompletterande studie.

Figur 3 Diskontinuiteter i bidragsramar och beviljade belopp per elev



Not: Punkterna i respektive delfigur visar det genomsnittliga värdet på utfallsvariabeln inom olika intervall av rankingvariabeln. De svarta linjerna i respektive delfigur visar den linjära relationen mellan den normaliserade rankingvariabeln och utfallsvariabeln, skattad separat för segmenten till vänster och höger om tröskelvärdet. Den skattade diskontinuiteten vid tröskelvärdet, dvs. skillnaden mellan den högra och den vänstra regressionslinjens skärningspunkt med den vertikala streckade linjen, är utskriven i de respektive delfigurerna. De tre stjärnorna anger att effekten är statistiskt säkerställd på enprocentsnivån. I parentes visas det robusta standardfelet för skattningen. Diskontinuitetsmodellen är skattad med en bandbredd som motsvarar 80 procent av den maximala bandbredden på vardera sidan (534 till vänster, 160 till höger), och vi ger samma vikt till alla observationer.

5.2 Effekten av en högre bidragsram på ansökningsgraden

Som tidigare konstaterats är ansökningsgraden bland kommunala huvudmän i det närmaste 100 procent (se Tabell 3). Det är därför inte särskilt meningsfullt att analysera effekten av att vara berättigad till det högre bidraget på sannolikheten att söka för denna grupp av huvudmän. Analysen fokuserar i stället på de enskilda huvudmännen där det faktiskt finns utrymme att reagera på en högre bidragsram.[17]

I Figur 4 analyserar vi hur de enskilda huvudmännens benägenhet att ansöka om pengar från Lågstadiesatsningen påverkades av en tredubbling av bidragsramen.[18] För det första kan vi, i likhet med panel D i Figur 2, konstatera att ansökningsgraden sjunker när vi rör oss åt höger i fördelningen, mot huvudmän

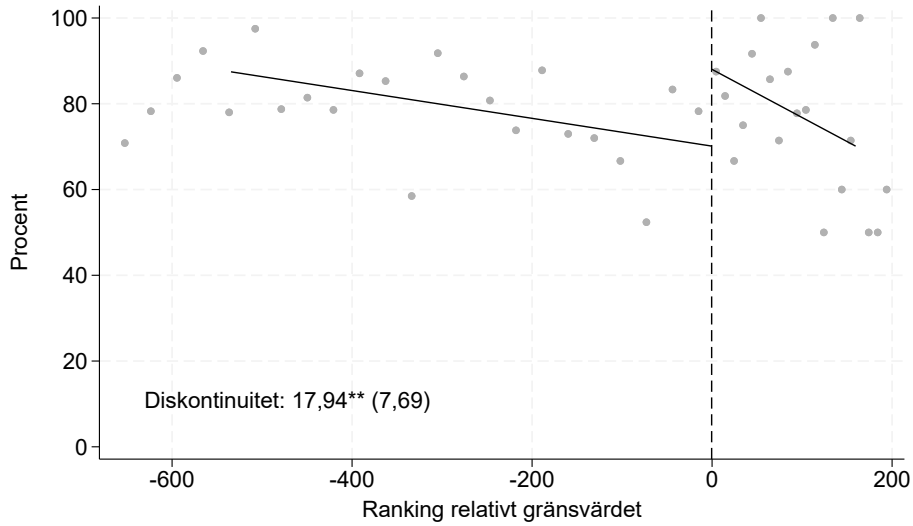
[17] Resultatet för kommunala huvudmän redovisas dock i Figur A1 i bilagan. Som förväntat ligger skattningen mycket nära noll eftersom det i princip inte finns någon marginal att höja ansökningsgraden.
[18] För att kunna använda en procentskala på y-axeln har vi multiplicerat utfallsvariabeln med 100 före analysen.

med en svagare socioekonomisk elevsammansättning. Detta negativa samband mellan ansökningsgraden och rankingvariabeln på x-axeln blir något starkare till höger om tröskelvärdet. Mer centralt är dock att ansökningsgraden ökar diskontinuerligt från cirka 70 till 88 procent vid gränsen mellan huvudmän som bara var berättigade till grundbeloppet (till vänster) och huvudmän som även var berättigade till den extra kompensatoriska delen (till höger). Denna ökning är statistiskt säkerställd på femprocentsnivån.[19] Eftersom våra tidigare undersökningar av huvudmännens jämförbarhet vid tröskelvärdet indikerar att de två regressionslinjerna i Figur 4 mer eller mindre skulle ha mött varandra vid tröskelvärdet i avsaknad av den högre bidragsramen för huvudmännen på högersidan tolkar vi ökningen på 18 procentenheter som en kausal effekt av den tredubblade bidragsramen.[20] Om denna effekt skalas med diskontinuiteten i bidragsramen per elev (8 750 kronor, se panel B i Figur 3) erhålls en skattning som innebär att en ökning av bidragsramen med 1 000 kronor per elev ökar ansökningsgraden med drygt 2 procentenheter.

[19] Om vi klustrar standardfelen på huvudmannanivå i stället för att använda robusta standardfel blir den statistiska osäkerheten något större, men ökningen är fortfarande statistiskt säkerställd på tioprocentsnivån (se Rosenqvist och Sauermann 2026).

[20] I Rosenqvist och Sauermann (2026) presenteras också separata skattningar för varje enskilt år, dvs. 2016/17, 2017/18 och 2018/19. Alla dessa skattningar är tydligt positiva men varierar i storlek. Där visar vi också att resultatet i Figur 4 blir mycket likartat om vi begränsar analysurvalet till huvudmän som fanns under Lågstadiesatsningens samtliga år.

Figur 4 Effekten av en högre bidragsram på ansökningsgraden, enskilda huvudmän



Not: Punkterna i figuren visar genomsnittlig ansökningsgrad inom olika intervall av rankingvariabeln. De svarta linjerna i figuren visar den linjära relationen mellan den normaliserade rankingvariabeln och ansökningsgraden, skattad separat för segmenten till vänster och höger om tröskelvärdet. Den skattade diskontinuiteten vid tröskelvärdet, dvs. skillnaden mellan den högra och den vänstra regressionslinjens skärningspunkt med den vertikala streckade linjen, är utskriven i figurens nedre vänstra hörn. De två stjärnorna anger att effekten är statistiskt säkerställd på femprocentsnivån. I parentes visas det robusta standardfelet för skattningen. Diskontinuitetsmodellen är skattad med en bandbredd som motsvarar 80 procent av den maximala bandbredden på vardera sidan (534 till vänster, 160 till höger), och vi ger samma vikt till alla observationer.

5.3 Robusthetsanalys

Grundskattningen från Figur 4 bygger på ett specifikt val av bandbredd och viktning. I Tabell 4 undersöker vi hur robust skattningen är för förändringar i bandbredden och viktningen.[21]

I panel A låter vi, precis som i grundskattningen, alla observationer få samma vikt (uniform viktning) och varierar bandbredden. Skattningen från Figur 4, som baseras på en bandbredd motsvarande 80 procent av den maximala bandbredden på respektive sida om brytpunkten, återges i kolumn (1) som jämförelse. När den maximala bandbredden på respektive sida används i kolumn (2) blir skattningen något lägre, 16,7 procentenheter, men den är fortfarande statistiskt säkerställd på femprocentsnivån. I kolumn (3) låter vi den maximala bandbredden på högersidan, dvs. 200 steg, bestämma bandbredden på båda sidor. Med denna specifikation ökar effekten markant till 24 procentenheter och blir statistiskt säkerställd på enprocentsnivån. En bandbredd motsvarande 50 procent av den

[21] I Rosenqvist och Sauermann (2026) visar vi också alla effekterna i Tabell 4 grafiskt.

maximala bandbredden på respektive sida ger en skattning som ligger nära grundspecifikationen i kolumn (1), men med ett större standardfel (se kolumn 4). Slutligen använder vi i kolumn (5) en liten bandbredd motsvarande 25 procent av den maximala bandbredden på respektive sida. Denna specifikation ger en effekt på 10 procentenheter som inte är statistiskt säkerställd. Även om denna punktskattning är lägre än i de övriga specifikationerna är konfidensintervallet mycket brett, eftersom endast 191 observationer används.

När samtliga specifikationer från panel A skattas om med en alternativ viktningsmetod som ger störst vikt till observationer närmast brytpunkten och sedan gradvis lägre vikt ju längre bort från tröskelvärdet man kommer (triangulär viktning) erhålls skattningar som är likartade, men genomgående något lägre (se panel B). Effekten i kolumn (3) blir avsevärt mindre, vilket tyder på att skattningen på 24 procentenheter i panel A sannolikt överskattar effekten. Sammantaget tolkar vi skattningarna i kolumnerna (1)–(4) som relativt stabila och de indikerar en effekt på omkring 15 procentenheter. Skattningarna med den minsta bandbredden i kolumn (5) är lägre i båda panelerna, men kvalitativt förenliga med övriga resultat. Det kan också noteras att dessa specifikationer med små bandbredder ger relativt branta samband mellan ansökningsgraden och den normaliserade rankingvariabeln som dessutom skiljer sig åt i tecken mellan de två sidorna av brytpunkten (och mellan de olika viktningsalternativen), vilket tyder på att antalet observationer kan vara för litet för att på ett meningsfullt sätt skatta sambandet mellan ansökningsgraden och den normaliserade rankingvariabeln (se panel E i figurerna A2 och A3 i Rosenqvist och Sauermann 2026).

Tabell 4 Skattningar från olika varianter av analysmodellen

Kolumn:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A. Uniform vikt					
Effekt	17,94**	16,69**	24,04***	17,28*	10,01
	(7,69)	(6,87)	(9,24)	(9,57)	(12,89)
Observationer	987	1218	370	503	191
Bandbredd	534;160	667;200	200;200	334;100	167;50
Kontrollintercept	70,13	73,50	66,15	66,67	70,55
B. Triangulär vikt					
Effekt	15,17*	15,28**	13,46	14,82	8,72
	(8,29)	(7,46)	(9,90)	(10,40)	(13,23)
Observationer	987	1218	370	503	191
Bandbredd	534;160	667;200	200;200	334;100	167;50
Kontrollintercept	70,45	71,29	73,11	67,86	75,92

Not: Skattningarna anges i procentenheter. Raden ”Effekt” visar skattningar av diskontinuiteter (”hopp”) av den typen som visas i Figur 4. Raden ”Kontrollintercept” visar vid vilken nivå den vänstra regressionslinjen skär den vertikala gränslinjen. Robusta standardfel visas i parentes och */**/*** anger om resultatet är statistiskt säkerställt på 10/5/1 procentsnivån. Uniform vikt innebär att alla observationer får samma vikt oberoende av om de ligger nära eller långt ifrån tröskelvärdet. Triangulär vikt innebär att observationer närmast tröskelvärdet ges störst vikt och att vikten sedan gradvis minskas ju längre bort från tröskelvärdet man kommer.

I grundanalysen i avsnitt 5.2 krävde vi att en huvudman skulle ha fler än fem elever för att inkluderas i analysurvalet. Tabell 5 redovisar skattningar från specifikationer med olika storleksrestriktioner (se motsvarande grafer i Rosenqvist och Sauermann 2026). Basskattningen från Figur 4 återges i kolumn (1) som jämförelse. När storleksrestriktionen mildras till att endast kräva fler än två elever, vilket tillför ytterligare åtta observationer, påverkas skattningen i princip inte alls (se kolumn 2). När storleksrestriktionen däremot tas bort helt i kolumn (3), vilket återigen tillför åtta ytterligare observationer, minskar effekten till 12,3 procentenheter och denna effekt är inte statistiskt säkerställd. Det bör också noteras att standardfelet ökar när dessa mycket små huvudmän inkluderas.

I kolumnerna (4) och (5) kräver vi i stället att huvudmännen ska ha fler än 10 respektive 20 elever. Dessa skattningar ligger omkring 15 procentenheter och är statistiskt säkerställda på fem- respektive tioprocentsnivån. Sammantaget förekommer alltså viss variation i effekterna mellan de olika storleksrestriktionerna, men analysen förändrar inte slutsatsen att enskilda huvudmän ökade ansökningsgraden med ungefär 10–20 procentenheter som en följd av den ungefär tre gånger så höga bidragsramen.

Tabell 5 Skattningar från modeller med olika restriktioner för antalet elever

Kolumn:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Antal elever >:	5	2	0	10	20
Effekt	17,94**	18,52**	12,35	15,53**	13,64*
	(7,69)	(7,70)	(8,15)	(7,71)	(8,16)
Observationer	987	995	1003	971	896
Kontrollintercept	70,13	69,73	68,22	71,48	74,30

Not: Skattningarna anges i procentenheter. Raden ”Effekt” visar skattningar av diskontinuiteter (”hopp”) av den typen som visas i Figur 4. Raden ”Kontrollintercept” visar vid vilken nivå den vänstra regressionslinjen skär den vertikala gränslinjen. Robusta standardfel visas i parentes och */**/*** anger om resultatet är statistiskt säkerställt på 10/5/1 procentsnivån. Diskontinuitetsmodellen är skattad med en bandbredd som motsvarar 80 procent av den maximala bandbredden på vardera sidan (534 till vänster, 160 till höger), och vi ger samma vikt till alla observationer.

5.4 Effekter för olika grupper av enskilda huvudmän

Som tidigare nämnts fanns det ingen kompensatorisk del under Lågstadiesatsningens första år, 2015/16; bidragsramen per elev var då densamma för samtliga huvudmän. Vi kan därmed observera alla huvudmäns ansökningsbenägenhet under en period utan högre bidragsramar. Det finns rimligen begränsad potential att öka ansökningsgraden genom högre bidragsramar bland huvudmän som ansökte om bidraget redan under det första året. Den genomsnittliga effekten på ansökningsgraden som dokumenterats hittills drivs därför sannolikt av enskilda huvudmän som inte sökte bidraget under 2015/16. Som framgår av Tabell 3 var ansökningsgraden bland enskilda huvudmän 2015/16 drygt 54 procent.

Vi delar upp urvalet av enskilda huvudmän efter om de sökte bidraget eller inte under 2015/16 och skattar separata effekter för de två grupperna. Resultaten i kolumn (1)–(2) i Tabell 6 bekräftar att effekten på ansökningsgraden är koncentrerad till gruppen huvudmän som inte ansökte om bidraget under 2015/16.[22] För denna grupp observeras en stor ökning på 35,6 procentenheter. Effekten är dock endast statistiskt säkerställd på femprocentsnivån, vilket sannolikt beror på det begränsade antalet observationer. Som förväntat är effekten liten och inte statistiskt skild från noll för huvudmän som ansökte om bidraget under 2015/16. Eftersom de båda grupperna hade likartade diskontinuiteter i bidragsramen per elev förändras inte relationen mellan skattningarna när effekten skalas med diskontinuiteten i bidragsramen per elev (se raden ”Effekt per 1 000 kronor”).[23]

[22] I Rosenqvist och Sauermann (2026) visar vi också alla effekterna i Tabell 6 grafiskt.
[23] I Tabell A2 i Rosenqvist och Sauermann (2026) presenteras diskontinuiteten i bidragsramen per elev för samtliga grupper.

En annan intressant dimension är huruvida de enskilda huvudmännen är vinstdrivande eller inte. Cirka 44 procent av de enskilda huvudmännen i analysurvalet är vinstdrivande. För vinstdrivande huvudmän kan bidraget innebära en möjlighet att öka vinsten, antingen direkt genom att hålla kostnaderna oförändrade och samtidigt öka vinstuttaget (även om detta i princip inte är tillåtet), eller indirekt genom att använda medlen för att höja kvaliteten på undervisningen och därigenom attrahera fler elever. Dessa huvudmän kan därför ha starkare incitament att ansöka om bidraget. Samtidigt kan vissa vinstdrivande huvudmän möjligen uppfatta att bidragets syfte och villkor inte är förenliga med deras verksamhetsmodell. Det är därför inte självklart att man kan förvänta sig en större effekt för vinstdrivande huvudmän. Därtill skiljer sig vinstdrivande och icke-vinstdrivande huvudmän åt i flera andra avseenden som kan vara relevanta för ansökningsgraden. Vinstdrivande huvudmän är exempelvis i genomsnitt betydligt större.

Mot denna bakgrund skattar vi separata effekter för vinstdrivande och icke-vinstdrivande huvudmän och redovisar resultaten i kolumn (3)–(4). Ökningen i ansökningsgraden är likartad för de två grupperna (18–19 procentenheter), men det är viktigt att beakta att de har olika stora diskontinuiteter vad gäller bidragsramen. Eftersom vinstdrivande huvudmän i genomsnitt har fler elever är det färre av dem som har en bidragsram som är större än det dubbla grundbeloppet. Följaktligen är ökningen i ansökningsgraden per ytterligare 1 000 kronor i bidragsram per elev betydligt större för vinstdrivande huvudmän. De skalade skattningarna för de två grupperna av huvudmän är dock inte statistiskt skilda från varandra.

I kolumn (5)–(6) gör vi även en uppdelning av urvalet baserat på om huvudmännen ligger under eller över medianen med avseende på antalet elever.[24] Här finns en tydlig skillnad i kontrollinterceptet: mindre huvudmän har betydligt lägre sannolikhet än större att ansöka om bidraget när de endast tilldelas grundbeloppet. En förklaring är sannolikt att kostnaden för att ansöka om bidraget är relativt konstant oavsett antalet elever samtidigt som det totala bidragsbeloppet ökar linjärt med antalet elever. När bidraget endast motsvarar grundbeloppet är det därför mer sannolikt att mindre huvudmän bedömer att den totala bidragssumman är för låg i förhållande till kostnaden för att ansöka. Det är också möjligt att ansökningskostnaden faktiskt är högre för mindre huvudmän. Större huvud-män, som ofta driver flera skolor, har sannolikt en mer utvecklad administrativ infrastruktur, vilket gör det enklare att hantera bidragsansökningar utan ytterligare investeringar i exempelvis personal eller IT-system. Mindre

[24] Medianen definieras här inom gruppen enskilda huvudmän.

huvudmän kan däremot behöva tillföra ytterligare resurser för att hantera ansökningsprocessen.

Givet skillnaderna i utgångsläge är det därför inte förvånande att effekten är betydligt större för mindre huvudmän. Punktskattningen för denna grupp uppgår till 28 procentenheter och effekten är statistiskt säkerställd på enprocentsnivån. För större huvudmän är skattningen i stället negativ. Konfidensintervallet är dock brett och den negativa punktskattningen förefaller främst drivas av en något ovanlig lutning på högersidan om tröskelvärdet (se Figur A7 i Rosenqvist och Sauermann 2026). Den höga utgångsnivån för benägenheten att ansöka bland större huvudmän lämnar dessutom begränsat utrymme för ökningar i ansökningsgraden till följd av ett högre bidragsbelopp.

Tabell 6 Effekter för olika grupper av enskilda huvudmän

Kolumn:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Grupp:	Sökte ej 2015/16	Sökte 2015/16	Vinstdrivande	Ej vinstdriv.	Små	Stora
Effekt	35,58**	3,30	18,77	18,42*	28,04***	-4,44
	(13,87)	(6,57)	(11,41)	(10,30)	(10,62)	(10,52)
Effekt per1 000 kr	4,22**	0,37	3,58	1,46*	2,45**	-1,09
	(1,93)	(0,74)	(2,36)	(0,86)	(0,96)	(2,58)
Observationer	440	547	433	554	541	446
Kontrollintercept	48,25	91,17	67,73	72,03	63,86	87,28

Not: Skattningarna anges i procentenheter. Raden ”Effekt” visar skattningar av diskontinuiteter (”hopp”) av den typen som visas i Figur 4. Raden ”Kontrollintercept” visar vid vilken nivå den vänstra regressionslinjen skär den vertikala gränslinjen. I raden ”Effekt per 1 000 kr” har vi delat effekten med diskontinuiteten i bidragsramen per elev mätt i tusentals kronor. Robusta standardfel visas i parentes och */**/*** anger om resultatet är statistiskt säkerställt på 10/5/1 procentsnivån. Diskontinuitetsmodellen är skattad med en bandbredd som motsvarar 80 procent av den maximala bandbredden på vardera sidan (534 till vänster, 160 till höger), och vi ger samma vikt till alla observationer.

5.5 Är effekten på ansökningsgraden ihållande?

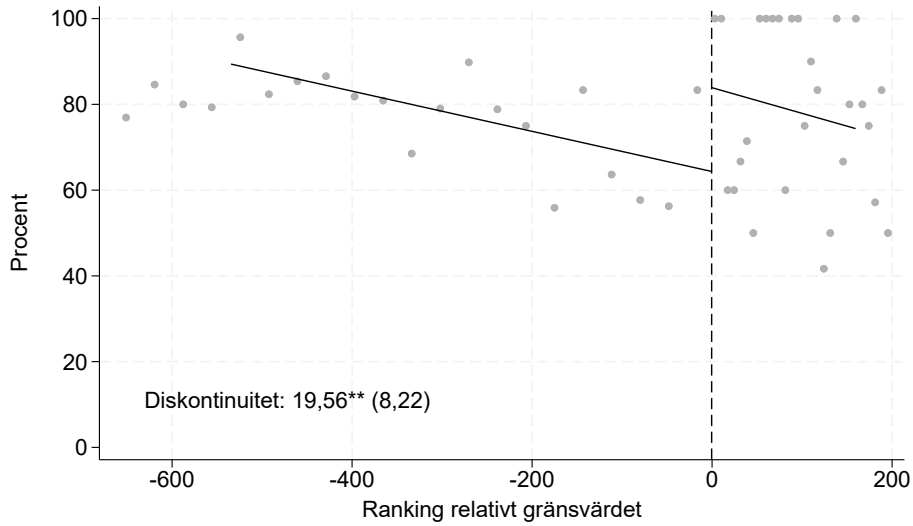
Under Lågstadiesatsningens sista år, läsåret 2019/20, avskaffade regeringen den kompensatoriska delen av bidraget. Bidragsramen per elev var därmed densamma för samtliga huvudmän detta läsår. I detta avsnitt undersöker vi om diskontinuiteten i ansökningsgraden vid tröskelvärdet (se Figur 4) kvarstår under 2019/20, trots att det då inte längre fanns någon diskontinuitet i bidragsramen vid tröskeln.

För att studera denna fråga använder vi samma analysurval som för de tre omgångarna 2016/17–2018/19. Men i stället för att använda sannolikheten att ansöka det aktuella året som utfallsvariabel, vilket vi har gjort tidigare, använder vi nu ansökningsbenägenheten under 2019/20 som beroende variabel. Resultatet, som redovisas i

Figur 5, visar en ökning av ansökningsgraden vid tröskeln på cirka 19,6 procentenheter. Denna effekt är statistiskt säkerställd på femprocentsnivån. Det är anmärkningsvärt att denna punktskattning faktiskt är något större än skattningen för sannolikheten att ansöka under det aktuella året i Figur 4. Samtidigt är konfidensintervallen breda för båda skattningarna, vilket innebär att de är långt ifrån att vara statistiskt skilda från varandra. Det centrala resultatet är emellertid att diskontinuiteten i ansökningsgraden kvarstår även efter det att diskontinuiteten i bidragsramen har försvunnit.

Denna typ av effekt – det vill säga en effekt som består även efter att de omständigheter som ursprungligen gav upphov till effekten har upphört – har tidigare observerats när det gäller individers ansökningar om bidrag (se t.ex. Rosenqvist och Selin 2023). En möjlig tolkning av den bestående effekten på ansökningsgraden är att huvudmän i stor utsträckning kan återanvända planer och ansökningar från tidigare år när de utformar nya ansökningar. Att en gång ha tagit fram och lämnat in en ansökan kan därmed minska kostnaden för att ansöka om bidraget även under efterföljande år. En alternativ förklaring är att huvudmän som till följd av det högre bidragsbeloppet förmåddes att söka bidraget upplever att de måste fortsätta att söka det, även när bidragsbeloppet är lägre, för att undvika en kraftig minskning av de tillgängliga resurserna från ett år till ett annat.

Figur 5 Effekten av en högre bidragsram på ansökningsgraden 2019/20, enskilda huvudmän



Not: Punkterna i figuren visar genomsnittlig ansökningsgrad inom olika intervall av rankingvariabeln. De svarta linjerna i figuren visar den linjära relationen mellan den normaliserade rankingvariabeln och ansökningsgraden, skattad separat för segmenten till vänster och höger om tröskelvärdet. Den skattade diskontinuiteten vid tröskelvärdet, dvs. skillnaden mellan den högra och den vänstra regressionslinjens skärningspunkt med den vertikala streckade linjen, är utskriven i figurens nedre vänstra hörn. De två stjärnorna anger att effekten är statistiskt säkerställd på femprocentsnivån. I parentes visas det robusta standardfelet för skattningen. Diskontinuitetsmodellen är skattad med en bandbredd som motsvarar 80 procent av den maximala bandbredden på vardera sidan (534 till vänster, 160 till höger), och vi ger samma vikt till alla observationer.

6 Slutsats

En växande andel, cirka 7 procent år 2023, av finansieringen av den svenska grundskolan kommer från riktade statsbidrag som huvudmännen (dvs. kommunerna och de enskilda huvudmännen) aktivt måste ansöka om hos Skolverket. För att en ansökan ska beviljas krävs normalt sett en relativt detaljerad plan för hur medlen ska användas för att uppnå syftet med bidraget. Bidragen, som vanligtvis är knutna till specifika ändamål, utgör ett sätt för staten att utöva central styrning inom ramen för ett decentraliserat skolsystem. För att bidragen ska få fullt genomslag i skolans verksamhet krävs dock att huvudmännen ansöker om dem, vilket inte alla gör, särskilt inte mindre enskilda huvudmän. Under det första året av den bidragssatsning som studeras i denna rapport, Lågstadiesatsningen, ansökte exempelvis samtliga kommuner om sina bidragsmedel, medan endast 54 procent av de enskilda huvudmännen gjorde det.

I denna rapport har vi undersökt hur enskilda huvudmäns benägenhet att ansöka om riktade statsbidrag påverkas av storleken på det bidragsbelopp de har rätt till, den så kallade bidragsramen. Analysen utnyttjar en stor diskontinuitet i de bidragsramar som fördelades till huvudmän inom ramen för Lågstadiesatsningen. Bidraget fanns under läsåren 2015/16–2019/20 och riktade sig till huvudmän med elever i årskurs 1–3 samt förskoleklass. Syftet med bidraget var att öka lärartätheten i de berörda årskurserna. För att få del av bidraget behövde huvudmannen skicka in en ansökan med en bifogad plan som beskrev hur medlen skulle användas för att uppnå detta mål.

Under tre av läsåren, 2016/17–2018/19, bestod bidraget både av en grunddel, som gav samma bidragsram per elev till samtliga huvudmän, och en extra kompensatorisk del som endast huvudmän med en socioekonomiskt svag elevsammansättning var berättigade till. Om en huvudman bedömdes vara berättigad till den kompensatoriska delen erhöll denne en kompensatorisk bidragsram som minst motsvarade grunddelen, vilket innebar att den totala bidragsramen uppgick till minst det dubbla grundbeloppet. För att avgöra vilka huvudmän som var berättigade till den kompensatoriska delen rankade Skolverket huvudmännen efter elevernas socioekonomiska sammansättning, där rankingvärdet 1 motsvarade den svagaste elevsammansättningen. Endast huvudmän upp till en viss gräns i rankingen var berättigade till den kompensatoriska delen (gränsen gick vid värdet 200 år 2016/17 och 127 år 2017/18 och 2018/19). Detta innebar att huvudmän med endast marginellt starkare elevsammansättning tilldelades en avsevärt lägre bidragsram. Enskilda huvudmän som precis gick miste om det kompensatoriska bidraget tilldelades en bidragsram per elev om drygt 4 000 kr medan enskilda huvudmän som precis fick ta del av pengar från den kompensatoriska potten tilldelades en bidragsram som var knappt 13 000 kr. Denna diskontinuitet i bidragsramen vid tröskelvärdet var betydande i relation till den genomsnittliga kostnaden per elev, som vid Lågstadiesatsningens början år 2015 uppgick till ungefär 100 000 kronor.

Med hjälp av en statistisk analysmetod som bygger på att enbart använda variation mellan huvudmän med liknande ranking men på olika sidor om gränsen till den kompensatoriska potten visar vi först att huvudmän på ömse sidor om tröskelvärdet är mycket lika med avseende på förutbestämda egenskaper såsom storlek och tidigare ansökningsbeteende. Detta stödjer antagandet att huvudmän nära tröskelvärdet så gott som slumpmässigt hamnade precis under eller över tröskeln till det högre bidraget, dvs. att de är jämförbara. När vi sedan analyserar hur ansökningsgraden påverkas av bidragsramens storlek genom att jämföra enskilda huvudmän som precis var berättigade till det högre beloppet med huvudmän som precis gick miste om det finner vi att sannolikheten att ansöka

gick upp från 70 till 88 procent när bidragsramen per elev ökade från drygt 4 000 kronor till knappt 13 000 kronor. Ökningen är statistiskt säkerställd på femprocentsnivån. Effekten varierar något mellan olika modellspecifikationer men ligger nästan alltid mellan 10 och 20 procentenheter. Givet diskontinuiteten i bidragsramen per elev (8 700 kronor) innebär vår huvudskattning på 18 procentenheter att en ökning av bidragsramen med 1 000 kronor per elev ökar sannolikheten att ansöka med drygt 2 procentenheter.

När det gäller effekter för olika grupper av enskilda huvudmän kan vi konstatera att effekten på ansökningsgraden helt drivs av huvudmän som inte ansökte om bidraget under det första året, 2015/16, då det inte fanns någon kompensatorisk del. För denna grupp, som utgör omkring 45 procent av de enskilda huvudmännen, är effekten mer än dubbelt så stor som den genomsnittliga effekten i analysurvalet. Resultaten visar också att huvudmän med få elever reagerar starkare på den högre bidragsramen än större huvudmän. En förklaring till detta är att huvudmän över medianstorlek redan vid den lägre bidragsramen har en ansökningsgrad på nära 90 procent, vilket lämnar begränsat utrymme för ytterligare ökningar. Ökningen i ansökningsgraden vid tröskelvärdet är likartad för vinstdrivande och ej vinstdrivande huvudmän (ca 18–19 procentenheter), men eftersom diskontinuiteten i bidragsramen per elev är mindre för de vinstdrivande huvudmännen blir ökningen i ansökningsgraden per 1 000 kronor högre bidragsram per elev större för denna grupp: 3,6 jämfört med 1,5 procentenheter.

Slutligen studerar vi ansökningar om bidrag under Lågstadiesatsningens sista år, 2019/20, då den kompensatoriska delen hade avskaffats. Därmed undersöker vi om skillnaden i ansökningsgraden vid tröskelvärdet kvarstår även efter att den diskontinuitet i bidragsramen som ursprungligen orsakade skillnaden har försvunnit. Resultatet är tydligt: skillnaden kvarstår och är ungefär lika stor som under de år då det faktiskt fanns en diskontinuitet i bidragsramen. Vi tolkar detta mönster som att huvudmän i stor utsträckning kan återanvända ansökningsunderlag från tidigare år när de ansöker om bidrag. En tillfälligt högre bidragsram kan därmed få vissa huvudmän att välja att ta de kostnader som är förknippade med att ansöka för första gången. Under efterföljande år fortsätter dessa huvudmän att ansöka även om bidragsramen minskar, eftersom kostnaderna för att ansöka då är lägre.

Sammantaget tyder resultaten på att det är möjligt att öka ansökningsgraden, givet ett oförändrat totalt bidragsbelopp, genom att slå samman flera mindre bidrag till ett större bidrag och/eller genom att fördela en större andel av de totala bidragsmedlen till det första året. Sådana förändringar måste dock vägas mot andra överväganden, såsom behovet av stabil finansiering över tid och behovet

av bidrag med tydligt avgränsade syften. Slutligen vill vi poängtera att vi har skattat effekten av ett ökat bidragsbelopp på ansökningsgraden i en relativt specifik svensk skolkontext. Det finns därför en osäkerhet vad gäller resultatens överförbarhet till skolsystem i andra länder eller till andra områden.

Referenser

Bhargava, S. och Manoli, D. 2015. Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment, *American Economic Review*, 105(11), 3489–3529.

Currie, J. 2006. The take-up of social benefits, i Auerbach, A., Card, D. och Quigley, J. (Red.), *Poverty, the distribution of income, and public policy*, 80–148, New York: Russell Sage.

Dahan, M. och Nisan, U. 2010. The effect of benefits level on take-up rates: Evidence from a natural experiment, *International Tax and Public Finance*, 17(2), 151–173.

Dillon, E. W., Kahn, L. B., Venator, J. och Dalton, M. 2026. Do workforce development programs bridge the skills gap? National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 34012.

Finkelstein, A. och Notowidigdo, M. J. 2019. Take-up and targeting: Experimental evidence from SNAP, *Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1505–1556.

Jackson, C. K., Johnson, R. C. och Persico, C. 2016. The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms, *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 157–218.

Jackson, C. K. 2020. Does school spending matter? The new literature on an old question, i Tach, L., Dunifon, R. och Miller, D. L. (Red.), *Confronting inequality: How policies and practices shape children's opportunities*, 165–186, American Psychological Association.

Ko, W. och Moffitt, R. A. 2024. Take-up of social benefits, i Zimmermann, K. F. (Red.), *Handbook of labor, human resources and population economics*, 1–42, Springer International Publishing.

Kolesár, M. och Rothe, C. 2018. Inference in regression discontinuity designs with a discrete running variable, *American Economic Review*, 108(8), 2277–2304.

Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. och Webbink, D. 2007. The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement, *Review of Economics and Statistics*, 89(4), 721–736.

Martins, P. 2021. Employee training and firm performance: Evidence from ESF grant applications, Labour Economics, 72, 102056.

Muehlegger, E. och Rapson, D. S. 2022. Subsidizing low- and middle-income adoption of electric vehicles: Quasi-experimental evidence from California, Journal of Public Economics, 216, 104752.

Regeringen 2016. Svar på fråga 2015/16:1148 av Erik Ottosson (M) Skolsystemets förutsättningar att möta flyktingkrisen. Dnr U2016/02099/S.

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

Rosenqvist, O. och Selin, H. 2023. Explaining benefit take-up behavior – the role of incentives and habits. IFAU Working Paper 2023:24.

Rosenqvist, O. och Sauermann, J. 2025. The effects of increasing compensatory resource allocation on student achievement: Evidence from the Equity grant in the Swedish compulsory school. IFAU Working Paper 2025:15.

Rosenqvist, O. och Sauermann, J. 2026. Education providers' take-up of government grants: Evidence from a grant allocation discontinuity. IFAU Working Paper 2026:23.

SFS 2015:215. Förordning om statsbidrag för lågstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.

SFS 2016:369. Förordning om ändring i förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.

Skolverket 2017. Beskrivande data 2016: Förskola, skola och vuxenutbildning. Rapport 452.

Skolverket 2018. Paneldatastudie av Lågstadiesatsningen.

Skolverket 2025. Grundskolans ekonomi – en översikt. Rapport 2025:16.

SOU 2024:50. Nätt och jämnt: Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.

Springel, K. 2021. Network externality and subsidy structure in two-sided markets: Evidence from electric vehicle incentives, American Economic Journal: Economic Policy, 13(4), 393–432.

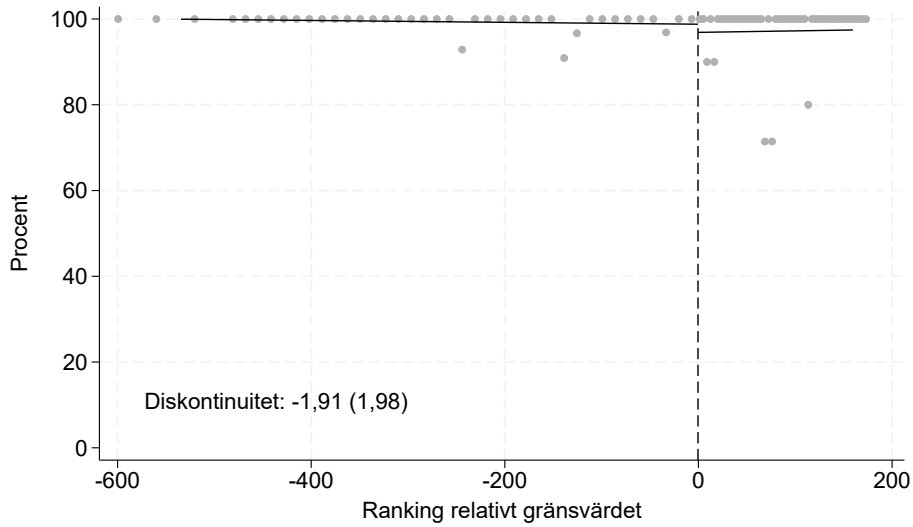
Takalo, T., Tanayama, T. och Toivanen, O. 2013. Estimating the benefits of targeted R&D subsidies, Review of Economics and Statistics, 95(1), 255–272.

van der Klaauw, W. 2008. Breaking the link between poverty and low student achievement: An evaluation of Title I, Journal of Econometrics, 142(2), 731–756.

Zantomio, F. 2015. The route to take-up: Evidence from the UK Pension credit reform, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 77(5), 719–739.

Bilaga

Figur A1 Effekten av en högre bidragsram på ansökningsgraden, kommunala huvudmän



Not: Punkterna i figuren visar genomsnittlig ansökningsgrad inom olika intervall av rankingvariabeln. De svarta linjerna i figuren visar den linjära relationen mellan den normaliserade rankingvariabeln och ansökningsgraden, skattad separat för segmenten till vänster och höger om tröskelvärdet. Den skattade diskontinuiteten vid tröskelvärdet, dvs. skillnaden mellan den högra och den vänstra regressionslinjens skärningspunkt med den vertikala streckade linjen, är utskriven i figurens nedre vänstra hörn. I parentes visas det robusta standardfelet för skattningen.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar.

Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.
IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se

IFAU
INSTITUTET FÖR ARBETSMARKNADS- OCH UTBILDNINGSPOLITISK UTVÄRDERING